



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학박사학위논문

## 목표모호성과 조직행태

－ 조직몰입, 직무만족, 공직봉사동기에 미치는  
영향을 중심으로 －

2015년 2월

서울대학교 대학원

행정학과 행정학전공

송 성 화

# 목표모호성과 조직행태

－ 조직몰입, 직무만족, 공직봉사동기에 미치는  
영향을 중심으로 －

지도교수 전 영 한

이 논문을 행정학박사학위논문으로 제출함

2014년 10월

서울대학교 대학원

행정학과 행정학전공

송 성 화

송성화의 박사학위논문을 인준함

2014년 12월

위 원 장 \_\_\_\_\_ 정 광 호 (인)

부 위 원 장 \_\_\_\_\_ 이 수 영 (인)

위 원 \_\_\_\_\_ 이 근 주 (인)

위 원 \_\_\_\_\_ 조 성 한 (인)

위 원 \_\_\_\_\_ 전 영 한 (인)

## 국 문 초 록

공공조직과 관련하여 가장 잘 알려진 명제이면서 공공조직과 민간조직을 구별할 수 있는 중요한 차이점은 공공조직이 민간조직에 비해 목표가 더 모호하다는 ‘목표모호성’명제이다. 많은 조직이론가와 공공관리자들이 공공조직의 목표모호성에 관심을 기울이는 것은 목표모호성이 조직성과와 조직구성원의 조직행태에 부정적인 영향을 미치기 때문이다.

한편 조직관리자가 직면한 가장 핵심적인 과제는 조직의 인적자원관리이다. Behn(1995)은 ‘공공관리의 주요 질문(The Big Questions of public management)’에서 민간조직과 다른 제도적 환경을 가진 공공조직에서 구성원들이 목표달성을 위하여 열정적으로 일할 수 있도록 동기부여 하는 것은 공공관리가 직면한 주요한 난제라고 지적하고 있다. 이는 민간조직에 적용하고 있는 경제적 관점의 동기부여이론으로 공공조직 구성원의 행동을 설명하는데 한계가 있기 때문이다.

이처럼 공공조직의 목표모호성과 조직행태의 논의는 오래전부터 공공조직 관리에서 이론적·실천적으로 주목해온 개념임에도 불구하고 양자의 관계를 직접 분석한 연구는 그리 많지 않다. 최근에 일부학자들이 경험적인 분석을 시도하고 있지만 일관된 증거를 제시하지 못하고 있어 목표모호성과 조직행태의 관계는 공공관리에서 여전히 블랙박스(black box)로 남겨져 있다.

이 연구는 목표모호성의 이론적인 논쟁에 대해 경험적인 증거를 제시하기 위하여 한국 40개 중앙행정기관 공무원 1,307명의 설문조사 자료를 바탕으로 목표모호성과 조직몰입, 직무만족, 공직봉사동기의 관계를 구조방정식모형(SEM)으로 실증분석을 하였다. 특히 Chun and Rainey(2005a)가 제시하는 목표모호성의 하위차원-사명이해 모호성, 지시적 모호성, 평가적 모호성, 우선순위 모호성 - 이 조직행태에 미치는 영향은 하위차원에 따라 다르게 나타나는 것은 아닌지, 관료제 조직구조가 목표모호성과 조직행태의 관계를 매개하는 것은 아닌지, 계층제의 관리적 직위에 따라 목

표모호성의 하위차원이 조직행태에 미치는 영향은 다르게 나타나는 것은 아닌지에 관한 질문에 해답을 찾는 과정으로 연구를 구성하였다.

분석결과 한국 중앙행정기관 공무원들은 조직의 목표모호성을 높게 인식할수록 조직몰입, 직무만족, 공직봉사동기에 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 하지만 이런 결과는 목표모호성의 하위차원에 따라 다르게 나타나고 있다. 먼저, 일상적인 행동지침을 나타내는 지시적 모호성은 일관되게 조직몰입, 직무만족, 공직봉사동기에 유의미한 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또 목표모호성의 하위차원이 조직행태에 미치는 영향력의 상대적인 크기에서도 가장 높은 비중을 차지하고 있었다. 이 결과는 형식주의가 강하게 나타나는 한국의 관료제적인 행정문화에서 비롯된 것으로 보인다. 한국의 정부구조는 경직성의 순환으로 법규나 절차적인 규정의 준수 자체가 업무의 중요한 부분을 차지하고 있다. 따라서 자신이 수행하는 업무에 대한 명확한 지침이 없을 때 개인은 조직에서 자신에게 기대한 역할과 행동이 무엇인지 몰라 역할모호성을 겪게 되며 역할모호성은 개인의 정서적 상태와 태도에 부정적인 영향을 미치기 때문에 이와 같은 결과가 나타났을 것이다.

사명이해 모호성은 조직몰입에서는 직접적으로 부정적인 영향을 미치지만, 직무만족, 공직봉사동기에는 직접적인 영향을 미치지 않았다. 하지만 사명이해 모호성은 관료제 조직구조의 매개효과를 통해 간접적으로 직무만족과 공직봉사동기에 부정적인 영향을 미치고 있었다. 조직관리자의 입장에서 사명이해 모호성이 존재할 때 조직 활동이 의도한 것과 다른 결과가 나타나는 불확실성을 회피하기 위하여 의사결정 권한을 집권화하고 규정과 절차적인 제약을 통해 구성원의 행동을 통제하려는 경향이 강하게 나타나서 조직행태에 부정적인 영향을 미치고 있음을 알 수 있었다.

이에 반해 평가적 모호성은 직접적으로 직무만족과 공직봉사동기에 부정적인 영향을 미치지만, 조직몰입에는 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 객관적인 성과지표에는 효율성, 효과성과 같은 경제적인 가치 이외에 정부조직이 추구하는 다른 가치에 대한 평가가 나타나지 않

는다. 따라서 사회에 중요한 가치를 위해 일하는 데에서 조직에 매력을 느끼고 조직에 헌신하려는 개인에게 평가적 모호성은 조직몰입의 큰 영향 요인이 아닌 것으로 이해할 수 있다. 마지막으로 우선순위 모호성은 조직몰입, 직무만족, 공직봉사동기에 부정적인 영향을 미치고 있지만, 관료제 조직구조의 매개효과는 공식화에서만 나타났다.

흥미로운 것은 목표모호성이 관료제 조직구조를 증가시킬 것이라는 예상과 달리 목표모호성과 공식화는 부정적인 관계를 나타내었다. 아마도 관료들은 자신의 일상적인 직무를 수행하기 위한 규칙과 절차를 조직목표로 인식하고 목표가 모호하다는 것을 공식적인 절차와 규칙이 없는 것으로 이해하여 이러한 결과가 나타난 것으로 보인다. 하지만 이 결과는 향후 목표모호성과 공식화의 관계에 대해 더 많은 논의가 필요함을 시사해 준다. 반면, 목표모호성이 높아질수록 대체로 집권화와 레드테이프는 증가하고 있어 목표모호성이 관료제 조직구조를 증가시킨다는 주장을 지지하고 있었다.

또한 관료제 내부의 관리적 직위에 따라 목표모호성의 하위차원이 조직행태에 미치는 영향이 다르게 나타난다는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 결과는 정부 관료제의 관료들은 계층제 구조에서 자신의 위치에 따라 행동결정방식과 조직목표의 영향이 다르다는 Wilson(1989)의 주장에 경험적인 증거를 제시하고 있다. 또한 이 결과는 계층제 구조에서 어느 위치에 있느냐에 따라 관료가 맞닥뜨리는 목표가 다르다는 것을 의미하고 이는 관료조직의 계층제가 목표 계층제와 상호 관련이 있다는 것을 보여주었다.

한편 관료제의 병폐로 지적되어 왔던 절차적 규칙과 규정이 조직행태에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 예상과는 달리 공식화가 조직행태에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것은 주목할 만한 발견이다. 최근의 정부개혁은 성과향상을 위해 권한위임과 참여적 관리방식을 도입하여 신축적이며 유연한 조직구조로 변화시키려는 흐름이 지속되고 있다. 하지만 행정적 책임성을 저야하는 공무원들은 공식화된 규정과 절차를 통해 업무의 안정성

과 예측가능성을 확보하고 자신의 행동에 대한 안전장치로 작용할 수 있을 때 긍정적인 조직행태를 나타내었다. 이러한 결과는 업무에 대한 안정성과 지속성, 예측가능성을 높여줄 수 있는 Max Weber의 관료제가 여전히 조직관리에 유용한 수단임을 확인할 수 있었다.

끝으로 Perry and Wise(1990)의 가설처럼 공직봉사동기는 공직에 입직하기 전에 형성된 요인이지만 입직 이후에도 조직목표와 조직구조에 따라 변화할 수 있는 동태적인 개념이라는 것을 확인하였다. 특히 성과-보상의 연계가 어려운 공공조직에서 조직목표가 구성원의 동기부여에 영향을 준다는 것은 인적자원관리 방향을 설정하는데 유용한 정보를 제공해줄 수 있을 것이다.

분석결과를 바탕으로 다음과 같은 연구의 시사점을 도출할 수 있다. 먼저, 목표모호성이 조직구성원의 조직행태에 부정적인 영향을 미치며 관료제 조직구조와 관련성이 있다는 분석결과는 목표모호성의 이론적인 논쟁에 대해 경험적인 증거를 제시하고 있다. 특히 대부분 기존연구가 미국의 공공조직을 대상으로 진행되었다면, 합리성과 개인주의 문화가 강하게 나타나는 미국과 달리 유교적 가치관과 공동체를 지향하는 한국의 행정 환경에서도 목표모호성이론을 확장해서 적용할 수 있는 가능성을 나타내주었다. 둘째, 목표모호성의 하위차원에 따라 조직행태에 미치는 영향이 다르지만 지시적 모호성이 전반적인 조직행태에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타나 향후 조직의 관리적 전략으로 활용할 수 있는 유용한 정보를 제공해 주고 있다. 즉, 조직행태를 파악하는 데에는 조직의 사명(mission)과 같은 거시적인 목표보다는 일상적인 업무와 직접관련이 있는 미시적인 조직목표가 조직행태를 설명하는데 중요한 요인임을 알 수 있었다. 셋째, 조직 내 관리적 직위에 따라 목표모호성이 미치는 영향이 다르게 나타나고 있어 계층제의 위치에 따라 차별화된 인적자원관리 전략을 세울 필요가 있음을 시사해준다.

하지만 이 연구에서는 조직행태에 영향을 미칠 수 있는 인간관계 측면을 고려하지 못했다는 한계가 있다. Hawthorne 연구 이후 인간적인 가치

의 중요성을 강조하는 인간관계론 시각은 공공조직 관리에도 중요한 의미를 지니고 있고 인간관계적 특징이 조직행태에 영향을 미치고 있음에도 불구하고 이를 분석에 포함하지 못하였다. 따라서 향후 연구에서는 목표모호성이 조직 내 인간관계와 조직문화에 미치는 영향을 분석한다면 목표모호성이론의 정교화와 공공관리의 학문적인 발전에 공헌을 할 수 있을 것으로 기대된다.

**주요어:** 목표모호성, 조직몰입, 직무만족, 공직봉사동기(PSM),  
관료제 조직구조, 관리적 직위

**학번:** 2008-30657



## < 목 차 >

<b>제1장 서론</b> .....	1
제1절 연구의 목적과 의의 .....	1
제2절 연구의 범위와 방법 .....	5
 <b>제2장 이론적 배경 및 연구의 분석틀</b> .....	7
제1절 공공조직의 목표모호성 .....	7
1. 공공조직의 목표특성 .....	7
2. 공공조직의 목표모호성의 원인과 결과 .....	12
3. 공공조직 목표모호성의 하위차원 및 측정 .....	18
4. 기존연구의 한계 .....	27
 제2절 연구대상 및 연구의 분석틀 .....	34
1. 연구대상 .....	34
2. 연구의 분석틀 .....	36
3. 변수의 측정 및 기술통계 분석 .....	40
4. 분석방법 .....	48
 <b>제3장 목표모호성과 조직몰입</b> .....	54
 제1절 목표모호성과 조직몰입의 주요 쟁점 .....	54
 제2절 이론적 배경 .....	55
1. 조직몰입의 개념적 정의 및 다차원성 .....	55

2. 조직몰입의 선행요인 .....	60
제3절 가설의 설정 .....	66
1. 목표보호성과 조직몰입 .....	66
2. 목표보호성과 조직구조 .....	71
3. 조직구조와 조직몰입, 직무만족 .....	76
4. 관리적 직위에 따른 목표보호성과 조직행태의 차별적 효과 .....	79
5. 조직몰입의 이론적 분석틀 .....	84
제4절 분석결과 .....	85
1. 모형적합도 판단기준 및 측정모형의 타당성 검증 .....	85
2. 동일방법편의의 검증 및 모형적합도 .....	89
3. 목표보호성과 조직몰입의 가설검증 및 논의 .....	91
4. 관리적 직위에 따른 차별적 효과 .....	96
제5절 목표보호성과 조직몰입에 주는 이론적 시사점 .....	105
<b>제4장 목표보호성과 직무만족 .....</b>	<b>107</b>
제1절 목표보호성과 직무만족의 주요쟁점 .....	107
제2절 이론적 배경 .....	108
1. 직무만족의 개념적 정의 및 관련 논점 .....	108
2. 직무만족의 선행요인 .....	111

제3절 가설의 설정 .....	113
1. 목표모호성과 직무만족의 관계 .....	113
2. 직무만족의 이론적 분석틀 .....	117
제4절 분석결과 .....	118
1. 측정모형의 타당성 검증 .....	118
2. 동일방법편의의 검증 및 모형적합도 .....	118
3. 목표모호성과 직무만족의 가설검증 및 논의 .....	120
4. 관리적 지위에 따른 차별적 효과 .....	125
제5절 목표모호성과 직무만족에 주는 이론적 시사점 .....	131

## 제5장 목표모호성과 공직봉사동기 ..... 133

제1절 목표모호성과 공직봉사동기의 주요쟁점 .....	133
제2절 이론적 배경 .....	134
1. 목표와 직무동기 .....	134
2. 직무동기의 선행요인에 관한 논의 .....	137
3. 공직봉사동기(PSM)의 개념적 정의 .....	142
4. 공직봉사동기(PSM)의 선행요인 .....	144
5. 공직봉사동기(PSM)와 목표모호성 .....	147
제3절 가설의 설정 .....	149
1. 목표모호성과 공직봉사동기 .....	149

2. 조직구조와 공직봉사동기 .....	154
3. 공직봉사동기의 이론적 분석틀 .....	157
제4절 분석결과 .....	158
1. 측정모형의 타당성 검증 .....	158
2. 동일방법편의 검증 및 모형적합도 .....	158
3. 목표보호성과 공직봉사동기의 가설검증 및 논의 .....	160
4. 관리적 직위에 따른 차별적 효과 .....	168
제5절 목표보호성과 공직봉사동기에 주는 이론적 시사점 .....	174
<b>제6장 결론 .....</b>	<b>176</b>
제1절 연구결과의 요약 .....	176
제2절 연구의 이론적·정책적 함의 .....	179
제3절 연구의 한계 및 향후 연구과제 .....	181
참고문헌 .....	183
부록 .....	207
Abstract .....	210

## < 표 목차 >

<표 2-1> 선행연구의 목표모호성 측정 .....	24
<표 2-2> 분석자료의 일반적 특성 .....	36
<표 2-3> 변수의 측정 .....	43
<표 2-4> 기술통계량 .....	45
<표 2-5> 관리적 직위에 따른 집단간 비교 .....	46
<표 2-6> 주요 변수간의 상관관계 .....	47
<표 3-1> 조직몰입 연구모형의 적합도 분석 .....	90
<표 3-2> 목표모호성과 조직몰입의 경로계수 .....	92
<표 3-3> 조직몰입에 미치는 직접효과, 간접효과, 총효과 .....	96
<표 3-4> 두 집단 간 연구모형의 적합도 분석 .....	98
<표 3-5> 관리적 직위에 따른 조직몰입의 경로계수 비교 .....	101
<표 3-6> 관리적 직위에 따른 위계적 조절회귀분석-조직몰입 .....	104
<표 4-1> 직무만족 연구모형의 적합도 분석 .....	120
<표 4-2> 목표모호성과 직무만족 경로계수 .....	122
<표 4-3> 직무만족에 미치는 직접효과, 간접효과, 총효과 .....	124
<표 4-4> 직무만족 하위집단 연구모형 적합도 분석결과 .....	126
<표 4-5> 관리적 직위에 따른 직무만족의 경로계수 비교 .....	127
<표 4-6> 관리적 직위에 따른 위계적 조절회귀분석-직무만족 .....	130
<표 5-1> 공공조직의 주요 직무동기 .....	138
<표 5-2> 공공조직과 민간조직의 직무동기의 차이 .....	140
<표 5-3> 공직봉사동기 연구모형의 적합도 분석 .....	160
<표 5-4> 목표모호성과 공직봉사동기 경로계수 .....	165
<표 5-5> 공직봉사동기에 미치는 직접효과, 간접효과, 총효과 .....	166

<표 5-6> 목표보호성과 PSM 하위차원의 경로계수 .....	168
<표 5-7> 공직봉사동기 하위집단 연구모형 적합도 분석결과 .....	169
<표 5-8> 관리적 직위에 따른 공직봉사동기의 경로계수 비교 .....	171
<표 5-9> 관리적 직위에 따른 위계적 조절회귀분석-PSM .....	173

## < 그림 목차 >

<그림 1> 연구의 분석틀 .....	40
<그림 2> 조직몰입의 이론적 분석틀 .....	84
<그림 3> 직무만족의 이론적 분석틀 .....	117
<그림 4> 공직봉사동기의 이론적 분석틀 .....	157

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 목적과 의의

공공조직과 관련하여 가장 잘 알려진 명제이면서 공공조직과 민간조직을 구별할 수 있는 중요한 차이점은 공공조직은 민간조직에 비해 목표가 더 모호하다는 ‘목표모호성(Goal ambiguity)’ 명제이다(Downs, 1967; March and Olsen 1979; Wildavsky, 1979; Lipsky 1980; Lowi, 1979; Lynn, 1981; Wilson, 1989; Ripley and Franklin, 1982; Rainey, 1993). 조직이론가와 공공관리자들이 공공조직의 목표모호성에 관심을 기울이는 것은 목표모호성이 조직효과성에 부정적인 영향을 미치며(Chun and Rainey, 2005b), 행정부의 권위를 약화시키고, 집권화, 루틴화, 레드테이프와 같은 관료제 구조를 양성하며(전영한, 2004; Chun and Rainey, 2006; Pandey and Wright, 2006), 조직행태에 부정적인 영향을 미치기 때문이다(Buchanan, 1974; Chun and Rainey, 2006; Jung, 2013; Jung and Rainey, 2011; Wright, 2004, 2007).

한편 유능한 리더에게 요구되는 핵심적인 역량은 조직구성원에게 동기를 부여하고 직무에 만족하여 몰입할 수 있도록 하며 분명한 목표와 미션을 설정하여 그 목표를 달성할 수 있도록 지원하는 것이다(Bass et al, 2003). 즉 조직관리자가 직면한 가장 핵심적인 과제는 조직의 ‘인적자원관리’이다. Behn(1995)은 ‘공공관리의 주요 질문(The Big Questions of public management)’에서 민간조직과 다른 환경적 특성을 가진 공공조직에서 구성원들이 목표달성을 위하여 열정적으로 일할 수 있도록 동기부여를 하는 것은 공공관리가 직면한 주요한 난제 중의 하나라고 하고 있다. 공공조직에서는 당근과 채찍(carrot and stick), 보상과 처벌이라는 경제적 관점에 입각한 동기부여이론으로 구성원들에게서 관찰되는 행동을 완벽하게 설명하지 못하기 때문이다(정광호 ·조경호, 2005: 171). 오히려 공공조

직 종사자들은 ‘의미 있는(meaningfulness) 일’에 참여하는 것 자체를 중요하게 여기며 이런 의지는 조직몰입, 직무만족, 직무동기 같은 개인의 태도에 나타나고 있다.

이처럼 공공조직의 목표모호성과 조직행태에 관한 논의는 오래전부터 공공조직 관리에서 이론적·실천적으로 주목해온 개념임에도 불구하고 양자의 관계를 직접 분석한 연구는 의외로 그리 많지 않다. 최근에 일부 학자들이 대표본(large sample) 자료를 활용하여 목표모호성과 조직행태의 관계에 관한 경험적인 증거를 제시하려는 시도를 하고 있지만(Chun and Rainey, 2006; Jung, 2013; Rainey and Jung, 2011; Wright, 2001, 2004, 2007) 일관된 증거를 제시하지 못하고 있다. 목표모호성이 조직에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 주장에 대해서도 공공조직은 외부의 정치적 지지가 중요한 자원이 되기 때문에 구체적인 목표를 설정하는 것보다 오히려 모호한 목표가 조직에 대한 적대감을 덜 일으킬 수 있고 조직 구성원들 간 의사소통의 기회와 재량을 증가시켜 긍정적인 영향을 미친다는 주장도 있어 왔다(Lindblom, 1959; Wildavsky, 1979; Bastien, 2009). 이처럼 공공조직의 목표모호성과 조직행태의 관계는 공공관리에서 여전히 블랙박스(black box)로 남겨져 있다.

사회과학의 많은 이론이 현실 환경과 괴리가 있는 것은 사실이지만 목표모호성 이론의 경험적 증거의 불일치는 공공관리전략을 개발하고 조직설계를 위한 지식활용에 있어서 큰 도전이 되고 있다. 여기에 이 연구의 목적이 있다. 공공조직의 목표모호성과 조직행태의 관계에 관한 현실적인 접근과 경험적인 증거가 부족하였다면, 이 연구에서는 목표모호성이 조직몰입, 직무만족, 공직봉사동기에 미치는 영향을 실증분석하여 경험적인 증거를 제시하고자 한다.

특히 목표모호성에 관한 기존연구 대부분 미국 공공조직을 대상으로 연구가 진행되어왔고 한국 정부조직을 대상으로 한 연구는 찾아보기 힘들다. 한국은 개인의 자유와 평등, 혁신과 변화, 사회 경제적 상황으로부터 정치의 분리, 시민의 의무를 중요하게 여기는 개인주의적 성향을 가지는



미국과 다른 행정 문화적 가치관을 따르고 있다(MacDonald and Clark, 1996). 가부장적인 사고방식과 공동체를 강조하는<sup>1)</sup> 집단 문화적 특성은 한국인의 행동을 설명하는데 많은 부분을 차지한다(사공영호, 1998; Kim, 2009). 관료에 대한 가정도 개인의 이익과 기득권을 추구한다는 공공선택론이 전제하는 관료보다는(Downs, 1967; Niskanen, 1971) ‘목민관’<sup>2)</sup>으로서 인식이 강하게 나타나고 있다(사공영호, 1998). 또한 입신양명이나 직업적 안정성은 공직에서의 만족과 동기부여에 중요한 요인이 되고 있다. 이처럼 내·외부의 행정 문화적 환경이 다른 한국에서도 미국에서처럼 조직의 목표모호성이 조직행태에 부정적인 영향을 미치는 것일까? 목표모호성은 관료제 구조를 통해 간접적으로 조직행태에 영향을 미치는 것은 아닌가? 목표모호성이 조직행태에 미치는 영향은 계층제의 위치에 따라 달라지는 것은 아닌가? 이러한 문제의식을 가지고 이 연구는 다음의 3가지 질문에 해답을 찾는 과정으로 연구를 구성하였다.

먼저, 기존연구에서는 공공조직의 목표모호성이 조직몰입(Buchanan, 1974; Yang and Pandey, 2009)과 직무만족(Chun and Rainey 2006; Jung, 2013), 공직봉사동기(Jung and Rainey, 2011; Moynihan and Pandey, 2007) 등 조직행태에 부정적인 영향을 미친다고 한다. 이 연구의 첫 번째 질문은 미국에서 진행된 다수의 선행연구와 같이 목표모호성이 조직행태에 부정적인 영향을 미친다면 다른 행정 문화적 특징을 가진 한국 정부조직에서도 목표모호성이 조직몰입, 직무만족, 공직봉사동기에 부정적인 영향을 미치는가? 에 대한 실증분석을 하고자 한다. 특히 이 연구에서는 Chun and Rainey(2005a)가 제시하는 목표모호성의 4가지 하위차원- 사명 이해 모호성, 지시적 모호성, 평가적 모호성, 우선순위 모호성 -이 조직행

- 
- 1) 한국인은 내가 누구인가 보다 내가 어느 우리에 속해있는가에 따라 자기정체감은 물론 사회적 신분과 사회적 역할기대가 달라진다. 또한 한국인에게서는 서양인의 경우와는 달리 내적자기와 외적 행동 간의 일관성보다는 우리 집단 속에서의 행위적합성 여부가 내적 갈등이나 긴장의 조건으로 더 크게 작용한다고 볼 수 있다(최상진, 2011: 102).
  - 2) 관료들은 목민관으로서 민본주의 정치사상을 실현하는 주체가 되고 국민들은 관료들이 보살피고 보호해야 하는 대상이며, 관료들은 국민들 위에서 이들을 통치하고 정책문제에 대응해 나가야 한다고 인식하고 있다. 이런 사고방식은 ‘관준민비’에서 잘 나타나고 있다(이용규·이성로, 2002: 117; Cho and Lee, 2001: 87).

태에 미치는 영향은 다르게 나타날 수 있음을 분석하고자 한다.

둘째, 목표가 직접 조직행태에 영향을 미칠 수도 있지만 다른 매개요인을 통해 간접적으로 조직행태에 영향을 미칠 수도 있다. Stazyk and Goerdel(2011)에 의하면 목표모호성의 부정적인 효과는 관료제의 계층적인 권한과 통제시스템에 의해 완화될 수 있다고 주장한다. 따라서 정부조직은 목표모호성이 높을 때 관료제 조직구조를 통해 조직구성원들의 행동을 통제하려는 유인이 클 것이다. 그렇다면 목표모호성의 부정적인 효과를 완화하기 위한 장치인 조직구조의 매개효과를 통해 조직행태에 영향을 미치는 것은 아닌가? 에 대한 질문에 답을 찾고자 집권화, 공식화, 레드테이프 3가지 조직구조변수를 설정하고 목표모호성과 조직행태의 관계에서 관료제 조직구조의 간접효과를 살펴보고자 한다.

셋째, 목표모호성이 개인의 조직행태에 미치는 영향은 모든 조직 구성원에게 동일하게 나타나는가? 계층제 내의 위치에 따라 목표모호성이 미치는 영향은 다르게 나타나는 것은 아닌가? Wilson(1989)에 의하면 사람은 자신이 몸담고 있는 조직 내 역할과 지위(position)에 따라 다른 태도를 가진다고 하면서 관료들이 ‘왜 그렇게 행동을 하는가?’를 설명하기 위해서는 계층제 내의 위치에 따른 행동결정방식을 파악할 필요가 있다고 한다. 계층제 내의 위치에 따라 행동결정방식이 다르다고 한다면 계층제 내부에서 어디에 위치하느냐에 따라 목표모호성의 하위차원이 미치는 영향은 다르게 나타날 수 있다. 따라서 목표모호성과 조직행태의 관계에 있어서 관리적 직위의 조절효과를 분석하고자 한다.

이러한 분석을 통해 이 연구는 목표모호성의 이론적인 논쟁에 대해 경험적인 증거를 제시하여 그동안 학문적인 빈틈을 채워나갈 수 있을 것으로 기대한다. 또 미국과 다른 행정환경에서 목표모호성이 미치는 영향을 실증 분석하여 이론의 확장적 적용가능성을 보여줄 수 있다는데 연구의 이론적 의의가 있을 것이다. 또 목표모호성이 조직행태에 미치는 영향은 목표모호성의 어떤 차원을 보느냐에 따라 달라질 수 있고, 계층제 내의 관리적 직위에 따라 목표모호성이 미치는 영향이 다르다는 것을 분석하여

공공조직의 인적자원관리 전략에 유용한 정보를 제공해 줄 수 있다는 데 연구의 정책적 의의가 있을 것이다.

## 제2절 연구의 범위와 방법

본 연구는 한국의 40개 중앙행정기관(이명박 정부 정부조직) 공무원을 연구대상으로 설정하여 분석하였다. 한국의 공공조직은 중앙부처 외에도 지방자치단체, 공기업, 공공기관, 책임운영기관, 출연기관 등 다양한 조직 형태가 있지만, 이들 기관 간에는 공공성의 정도, 업무특성, 법적·정치적 통제에서 차이가 나타나고 설립목적도 다르기 때문에 이 연구에서는 중앙행정기관 공무원을 분석대상으로 한정하였다. 조직은 다양한 개인으로 구성되어 있고 조직 내 개인의 선호와 인식은 조직의 선택에 영향을 미치게 되며, 반대로 개인의 인식과 행동은 조직의 선택과 특성에 영향을 받는 순환적인 과정을 거치게 된다. 따라서 개인의 인식은 조직의 의사결정과 조직과정, 조직 특성을 가늠할 수 있는 좋은 지표가 될 수 있다(Pandey and Rainey, 2006). 그러므로 조직특성과 개인의 행태를 분석하는 이 연구에서는 공무원의 주관적인 인식자료를 활용하는 것이 인과관계를 파악하는데 유용한 정보를 제공해 줄 수 있을 것으로 보았다.

분석자료는 서울대학교 행정대학원 한국정책지식센터에서 민간조사기관인 (주)리서치랩을 통해 조사를 실시한 2011년 ‘공무원 설문조사’를 활용하였다. 본 자료는 한국 40개 중앙행정기관에서 근무하는 3-9급 공무원 1320명을 대상으로 하였으며 설문 내용에는 설문대상자들의 직급, 연령, 성별, 재직기간 등 개인적인 인적사항뿐만 아니라 소속 부처의 목표, 부처의 운영에 대한 평가, 업무환경, 부처의 권한체계 및 평가기준 등 행정조직 내부 특성과 관련된 질문이 포함되어있어 한국 중앙행정기관 공무원의 개괄적인 인식과 부처의 운영방식을 파악할 수 있다. 또 중앙행정기관에서 매년 국회에 제출하는 부처별 ‘성과계획서(2011)’를 바탕으로 부처의 객관적인 목표체계 특성을 파악하였고 안전행정부 훈령을 통해 정부의 인

사관리정책을 파악하였다.

연구가설을 검증하기 위하여 주로 구조방정식모형(SEM)으로 분석을 실시하였다. 구조방정식은 독립변수와 종속변수의 관계뿐만 아니라 잠재변수들 간의 인과관계에 대한 궁금증을 해소해 줄 수 있고 매개효과와 조절효과를 파악할 수 있어 이 연구와 같이 개인의 주관적 인식에 기초하여 구성개념을 측정하는 자료를 분석하는데 적합한 방법론이라 판단하여 분석에 활용하였다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저, 2장에서 공공조직 목표모호성의 원인과 결과, 하위차원 등 관련 선행연구를 검토하고 기존연구의 한계를 살펴보았다. 또 연구에서 활용할 분석 자료와 분석모형에 대해 개괄적으로 기술하고 연구의 분석틀을 제시하였다. 목표모호성과 조직행태의 관계는 제3장, 제4장, 제5장에서 나타내었다. 제3장에서는 조직몰입의 개념적 정의를 살펴보고 목표모호성과 조직몰입간의 관계에 관한 가설을 설정하고 분석결과를 제시하였다. 제4장에서는 목표모호성과 직무만족간의 관계에 관한 가설을 설정하고 분석결과를 제시하였다. 제5장에서는 공직봉사동기와 관련된 이론적 논의를 살펴보고 목표모호성과 공직봉사동기의 관계에 대한 가설을 설정하고 분석하였다. 마지막으로 제6장에서는 연구내용의 요약 및 이론적·정책적 시사점을 제시한 후 연구의 한계와 향후 연구과제에 대해 논의하였다.

## 제2장 이론적 배경 및 연구의 분석틀

### 제1절 공공조직의 목표모호성

#### 1. 공공조직의 목표특성

조직은 기본적으로 목표 지향적이다. 조직의 목표는 조직 내·외적인 요인에 의해 결정되고, 조직 내 개인의 행동과 조직 활동의 지침이 되며 조직적 가치를 나타내준다(Rainey, 2009 : 146-148). 따라서 조직을 이해하고 조직 내부 개인의 행동을 알기 위해서는 조직의 목표를 분석하는 것은 매우 중요한 일이다(Perrow, 1961: 854).

조직목표에는 몇 가지 특성이 있다. 먼저, 조직목표는 궁극적으로 조직이 나아가야 할 방향을 제시하여 현재와 의도된 미래의 조직 영역(domain)을 나타낸다(Stazyk and Goerdel, 2011: 650). 따라서 조직목표는 다양한 이해관계의 중심에 있는 지배적인 연합체에 의해 결정되며, 이들 상호 간에는 갈등하는 이익이 있고 추구하는 목표도 다르므로 복잡한 환경 가운데 조직 목표를 설정하게 된다. 이러한 과정은 ‘모호성(ambiguity)’으로 설명할 수 있다(March and Olsen, 1979: 12). 또 조직이 추구하는 목표는 다양한 목표 중 하나에 불과한 것이어서 쉽게 파악하기 힘들어 조직목표를 한마디로 정의하는 것은 매우 복잡한 일이다(Perrow, 1961: 844-847).

둘째, 명료하게 표현된 목표는 조직성과에 함축적인 의미를 가진다는 점이다. 이런 논리에서 최근에 많은 정부개혁 전략이 명확한 목표설정에 주목하고 있으며 구체적인 목표는 정부성과를 향상시킬 수 있을 것으로 기대하고 있다(Chun and Rainey, 2005b; Pandey and Rainey, 2006; Stazyk and Goerdel, 2011; Rainey, 2009; 전영한 2004b).

셋째, 목표는 성취하고자 하는 목표들의 묶음(set)으로 구성되어있고 묶

음 안에 있는 목표는 상호 충돌할 수 있으며, 단기적 목표와 장기적 목표 간에도 갈등이 일어날 수 있다. 또 목표는 계층적인(goal hierarchies) 구조로 체인(chain)과 같이 연결되어 수단-목표의 관계로 이루어져 있다. 따라서 하나의 목표는 상위의 다른 목표를 달성하기 위한 수단이 되며, 상위 목표는 최상위 목표를 성취하기 위한 수단이 되기 때문에 궁극적인 목표가 무엇인지 정의하는 것은 매우 어려운 일이 된다(Rainey, 2009 : 148). 예를 들어 한국 중앙행정기관의 성과계획서<sup>3)</sup>에 나타난 중앙행정기관의 성과 목표를 보면 성과목표의 체계는 <임무(mission) → 비전(vision) → 전략목표 → 성과목표 → 관리과제 → 성과지표><sup>4)</sup>로 구성되어 있다. 임무(Mission)는 조직 고유의 사명과 역할로 조직이 존재하는 근본적인 목적을 나타내며 성과목표체계상 가장 상위에 위치한다. 비전은 조직의 임무달성을 통해 이루어지는 바람직한 미래상으로 조직의 전략방향 설정 기능을 수행한다. 전략목표(Strategic Goals)는 해당 기관의 임무를 수행하기 위해 중장기적으로 추진하는 중점적인 정책 방향을 나타내며, 성과목표(Performance Goals)는 전략목표의 하위개념으로 전략목표 달성을 위한 구체적인 행동으로 옮겨지는 목표를 나타내는 것으로 핵심 성공요인(Critical Success Factor)으로도 불리며, 연간 단위의 구체화한 계획이다. 관리과제(task)는 성과목표를 달성하기 위한 개별 정책 또는 사업을 말하며, 성과지표(Performance Indicators)는 목표 달성정도를 측정하는 잣대로 성과관리의 가장 기본이 되는 요소이다(국회예산정책처, 2010.11: 15-17). 이처럼 목표체계는 계층적으로 연결되어 있으며 하위로 내려갈수록 더 구체적이고 단기적인 목표로 이루어져 있다.

3) 한국정부는 성과관리를 위해 2006년 「정부업무평가 기본법」(2006년 3월 제정, 2006년 4월 시행)과 「국가재정법」(2006년 9월 제정, 2007년 1월 1일 시행)을 제정하여 본격적인 성과관리를 위한 법적 근거를 마련하였다. 특히 성과중심재정운용의 취지를 규정한 「국가재정법」에서는 2009년 예산안부터 부처별로 '성과계획서'를 첨부하여 국회에 제출하도록 하였고 2010년에 제출되는 2009년 회계연도 결산안에는 부처별 '성과보고서'를 함께 제출하도록 규정하고 있다(국회예산정책처, 2010.11-17). 국가재정법상 성과계획서 작성 대상기관은 헌법상 독립기관인 국회·대법원·감사원·중앙선거관리위원회 등을 포함한 49개 중앙관서이다(2011년도 정부조직도 기준).

Perrow(1961)는 조직 목표를 공식적인 목표(official goals)와 실질적 목표(operative goals) 2가지로 구분하고 있다. 공식적인 목표는 기관에서 공표하는 일반적인 목표로 연간 계획서에 있는 조직 목표를 말하며 의도적으로 일반적이며 모호하게 기술되어 있다. 따라서 공식적인 목표로는 다양한 목표 간에 우선순위가 무엇인지, 공식적인 사명을 달성하기 위한 수단은 무엇이고 조직에서 추구하는 많은 비공식적인 목표에 관한 정보를 얻기 어렵다. 예를 들어 여성가족부의 2011년 조직 사명은 ‘일과 생활이 조화롭고 여성·청소년·가족이 건강한 사회를 조성한다.’로 이러한 기술은 조직구성원이 어떤 일을 어떻게 해야 할지 구체적인 방향을 제시해주지 않아 조직행동을 전적으로 이해하는 것이 어렵게 된다. 반면, 실질적 목표는 공식적인 목표가 표현하지 못하는 실제 조직의 운영정책을 나타내며 조직에서 무엇을 해야 하는지 구체적인 맥락을 제공하고 조직 내에서 경쟁하는 가치들이 어떻게 선택되고 배분되는지 알 수 있게 해준다. 병원을 예를 들자면, 병원의 공식적인 목표는 환자의 치료, 교육, 연구라고 할 때 이들 간의 상대적인 우선순위를 결정하고 어떤 집단에 서비스에 대한 우선권을 제공해 줄지는 실질적 목표에 따라 결정되게 된다. 따라서 조직구성원들이 조직의 목표를 어떻게 느끼는지, 실제로 조직 운영을 위해 목표가 어떻게 설정되고 추구되는지 등 조직의 일상적인 행동을 이해하기 위해서는 실질적인 목표를 파악할 필요가 있다(Perrow, 1961: 854-855).

그렇다면 조직목표는 조직의 유형(민간/공공조직)과 관계없이 비슷한 특성이 있는가? 초기 행정관리학과에 의하면 민간조직과 공공조직은 구별되는 뚜렷한 차이가 없기 때문에 민간조직에 적용하는 관리기법과 운영방식을 그대로 공공조직에도 적용할 수 있다고 보았다. 하지만 공공조직은 판매량 및 수익지표, 시장(market)정보와 같이 성과를 평가할 객관적인 지표가 결여되어 있고 다양한 이해관계자들의 정치적인 감독과 개입이 있으며 효율성과 형평성, 책임성 등 갈등하는 가치를 동시에 추구해야 하는 경우가 많으므로 민간조직과 분명하게 구분되는 차이가 있다. 특히 많은 학자들이 공공조직과 민간조직의 구별되는 특성으로 공공조직은 민간조직

에 비해 더 모호한 목표를 가지고 있다는 ‘목표모호성(goal ambiguity)’을 주장하고 있다(Chun and Rainey, 2005a, 2005b; Dahl and Lindblom, 1953; March and Olsen, 1976; Rainey, 1993; Wildavsky, 1979; Lipsky 1980; Wilson, 1989; Lowi, 1979; Lynn, 1981).

예를 들어 Dahl and Lindblom(1953)은 ‘정부조직은 조직목적의 다양성 때문에 민간조직과 구분된다’라고 하고 있으며, Lindblom(1959)은 공공조직과 정책은 정치적인 타협의 필요성 때문에 모호한 목표를 만들 수밖에 없다고 하면서 공공조직과 민간조직의 차이점을 강조하고 있다. March and Olsen(1979)은 모든 조직의 의사결정과정은 모호한 상황에서 하게 되는데, 특히 공공조직과 교육조직의 의사결정에서 모호성은 특별히 구별되는 특성이라고 하면서 공공조직의 목표모호성을 간접적으로 나타내고 있다. Wildavsky(1979)도 공공 정책의 효과 평가 어려움은 공공조직이 가진 충돌하고 다양한 목표 때문이라고 주장한다. 그는 천연자원정책의 목표를 예로 들면서 정부조직은 자원을 보존하는 역할과 함께 이를 개발하여 효율적으로 사용할 수 있는 방안을 제시해야하는 목표를 동시에 가지고 있어 상호 충돌하는 목표를 동시에 추구해야 하는 상황에 직면해 있다고 한다. 이처럼, 많은 학자에 의해 공공조직이 민간조직에 비해 목표가 더 모호하다는 ‘목표모호성’은 잘 알려진 명제이다.

그렇다면 공공조직의 목표모호성은 어디에서 비롯된 것일까? 정치학자 또는 행정학자들은 조직 목표에 미치는 정치적, 관료적 영향력을 강조하고 있다. Lowi(1979)는 경쟁하는 이해관계의 타협을 위해 법률과 법적위임을 모호하게 제정하고 이것은 정부조직과 정부프로그램에 모호한 목표를 만들게 된다고 한다. Wilson(1989: 33-35)은 정부조직의 공식적인 사명의 모호성과 다양성 때문에 정부 활동에는 다양한 맥락적인 목표가 존재할 수밖에 없고 공공조직이 가진 특성 때문에 목표모호성이 발생한다고 보고 있다. 또 공공조직은 다양한 권한에 의해 감독과 간섭을 받고 있어 목표를 명료하게 하는 것이 어렵게 된다는 것이다(Rainey, 2012: 233).

반면 경제학자들은 공공조직의 목표모호성을 시장의 역할, 가격과 상품



에 따른 시장에서의 영향력의 차이에서 원인을 찾으려고 한다. 공공조직은 결과를 평가할 수 있는 가격, 수익률, 판매량과 같은 지표와 이를 판매할 수 있는 시장이 없기 때문에 목표가 모호할 수밖에 없다고 한다(Downs, 1967: 32-35). 특히 수익자가 비용을 지불하는 시장논리와는 달리 정부프로그램은 직접 수익을 받지 않는 사람들이 비용을 지불해야하고 효과성과 효율성뿐만 아니라 형평성과 책임성을 지향해야 하는 정부 본연의 속성 때문에(Pandey and Wright, 2006: 514) 모호한 목표를 설정할 수밖에 없음을 역설하고 있다.

한편 공공조직은 민간조직과 달리 조직 내 개인의 인식과 태도, 조직구조, 의사소통과정 및 공공조직의 특수한 다른 요인들이 개인이 가지는 목표모호성에 대한 인식에 영향을 미칠 수 있음을 주장하기도 한다(Baldwin, 1999; Rainey, 1983; Pandey and Rainey, 2006). 실제로 정책을 결정하는 입법부에서는 정부에 모호한 사명을 제시하고 정책프로그램 집행을 위한 지침도 모호하게 제공한다. 위임된 권한을 집행해야 하는 정부는 대중들의 압력과 요구에 반응해야 하고, 다양하고 복잡한 이해관계자들의 목표와 갈등을 조정해야 하는 문제에 직면하게 된다. 이런 압력에 대응해야 하는 공공조직은 많은 국민이 만족하도록 목표를 ‘그럴 듯하게’ 설정하게 되며 이것이 공공조직의 목표를 모호하게 만드는 이유 중에 하나일 것이라고 주장한다.

이처럼 공공조직의 목표모호성은 오래전부터 주목해왔던 개념임에도 불구하고 이를 경험적으로 분석한 연구는 그리 많지 않고 경험적인 분석을 시도하였다하더라도 일관적인 결과가 나타나지 않고 있다(Boyne 2002; 전영한, 2009). 일부연구에서는 공공조직이 민간조직에 비해 더 모호한 목표를 가진다는 명제를 지지하고 있지만(Baldwin, 1987; Chubb and Moe, 1988; 함요상 외, 2006; 김병섭, 1996), 오히려 공공조직이 민간조직에 비해 더 높은 목표명료성을 가진다는 결과(Lan and Rainey, 1992)와 공공조직과 민간조직의 목표모호성은 뚜렷한 차이가 나타나지 않는다(Rainey, 1983; Rainey, Pandey and Bozeman, 1995)는 결과를 제시한 연구도 있

다<sup>5)</sup>.

## 2. 공공조직의 목표모호성의 원인과 결과

### 1) 공공조직의 목표모호성의 원인

다음에서는 공공조직의 목표모호성에 영향을 미치는 선행 요인을 몇 가지 영역으로 구분하여 살펴보았다.

먼저, 공공조직의 정치적인 환경이다. 공공조직은 정치시스템 내에 존재하기 때문에 정치적 행위자의 정치적 선택에 자유로울 수 없고 이들로부터 정치적인 통제를 받을 수밖에 없다(Meier and Bohte, 2007 : 114). 다양한 정치적 행위자의 선호와 이해관계를 반영해야하는 정부기관의 관리자들은 복잡하고 갈등하는 상황에 직면하게 될 것이고 모호한 목표를 설정함으로써 이런 갈등을 해결하려고 할 것이다. 결국, 조직에 대한 정치적 통제가 높으면 조직의 목표모호성은 증가하게 될 것이다. 또 공공조직이 가지는 모험회피적인 성향<sup>6)</sup>은 사회적 비판을 예방하는 것에 주력하려고 하기 때문에 ‘받아들일 수 있는 수준’에서 정책 목표를 설정하게 만들어 조직목표는 모호해질 수밖에 없다(최병선, 1992: 229-231). 이와 같은 관계는 조직이 가진 권력과 자율성에 따라 외부의 간섭에 반응하는 정도가 달라지고 조직에 미치는 영향도 달라지게 된다(Pandey and Rainey, 2006: 89). 예를 들어 권력과 자율성이 낮아 외부 행위자의 영향력에 취약한 조직은 복합적이고 상충되는 요구 가운데서 목표를 설정해야하기 때문에 목표모호성의 정도가 더 높아지게 될 것이다(Chun and Rainey, 2005a:7; Lee, Rainey and Chun, 2009:464). Lee et al.(2009)의 연구에서는 외부의

---

5) 이렇게 혼재하는 결과에 대해 전영환(2009: 74-75)은 선행연구에서는 목표모호성의 개념적 정의의 미정립과 서베이에 의존한 측정방법 때문에 이 같은 연구결과가 나오게 되었다는 것을 지적하고 있다.

6) 최병선(1992)은 이를 규제기관의 모험회피적인 성향으로 보고 있지만 모든 정부조직이 규제수단을 활용하고 있기 때문에 이 연구에서는 모험회피적인 성향이 정부조직의 고유성향으로 판단하였다.

정치적 영향력을 나타내는 의회, 대통령, 언론의 주목(salience)이 높을수록 높은 목표모호성과 관련이 있다는 것을 보여주고 있다. 이들은 정치적 영향력<sup>7)</sup>이 높은 조직은 주관적이며 투입중심적인 성과지표를 지향하기 때문에 평가적 모호성이 높아지며, 우선순위를 정하기 힘든 많은 목표와 성과지표가 있어 우선순위 모호성도 높게 나타난다고 밝히고 있다. Pandey and Wright(2006)는 정치적 영향력의 주체가 공식적인 정치행위자인지 비공식적인 정치행위자인지에 따라 목표모호성에 미치는 영향이 달라짐을 주장하고 있다. 이들은 정부 내부의 제도적 행위자(e.g. 연방정부, 주정부 행위자)가 NGO 등 제도권 밖에 있는 행위자에 비해 조직의 목표모호성에 더 큰 영향을 미친다는 것을 발견하였다. 또 제도권 내부의 행위자들 중에서도 직접적인 영향을 미치는<sup>8)</sup> 주정부의 영향력이 커질수록 조직의 목표모호성은 증가하였지만, 간접적인 영향을 미치는 연방정부의 영향력 증가는 주정부기관의 목표모호성을 오히려 감소시키고 있음을 보여주고 있다.

한편 공공조직은 정치적 통제에 반응할 뿐만 아니라 외부의 정치적 지지에도 의존하게 된다. 조직의 정치적 지지는 정책적인 책임을 다하여 정책목표를 달성하고 지속적으로 조직을 유지하는 조직의 중요한 자원이 된다. 따라서 정치적 지지가 높은 조직일수록 조직의 목표모호성은 낮아지게 되고 반대로 정치적 지지가 낮을수록 조직의 목표모호성은 높아지게 된다(Stazyk and Goerdel, 2011; Pandey and Wright, 2006).

둘째, 조직의 구조적, 기술적, 과정적 특성이 목표모호성에 영향을 미칠 수 있다. 조직구조는 조직 내 구성원과 부서 및 다른 하위체계의 배열을 나타내며 조직 내부 시스템과 조직운영 패턴으로 정의할 수 있는데 조직구조는 조직의 외형적인 행동을 통제하는 장치가 된다(Hall, 1982: 54). 따라서 조직구조는 조직 내 다양하고 충돌하는 목표를 분명하게 하거나 단

7) 이들은 정치적 이해관계자인 의회, 대통령, 언론의 정치적 주목(political salience)을 정치적 영향력 또는 정치적 통제의 의미로 사용하고 있다.

8) 이 연구는 미국의 NASP-II(National Administrative Studies Project)의 자료를 활용하였으며, 주로 주정부(state-level)의 복지서비스기관(Human service agency)에 종사하는 근로자를 대상으로 설문조사가 실시되었다(Pandey and Wright, 2006: 518).

순화시킬 수 있어 목표모호성을 낮출 수도 있고 높일 수도 있다. 예를 들어 공식화가 높고 업무가 구체적일 때에는 자신에게 기대된 것이 무엇인지 분명히 알 수 있어서 목표모호성을 낮게 인식할 수 있다. 또 집권화 수준이 높고 불필요한 규칙과 절차로 발생하는 레드테이프가 높을 때는 목표모호성을 높게 인식할 수 있다. 반면 상·하향적으로 효과적인 의사소통 채널이 있을 때에는 구성원들에게 조직목표가 무엇인지 분명히 해줄 수 있기 때문에 낮은 목표모호성을 인식하게 된다(Pandey and Rainey, 2006:90). 이처럼 조직적 요인이 목표모호성의 원인이 된다는 주장뿐만 아니라 목표모호성의 결과 관료제적인 조직구조에 영향을 미친다는 의견도 다수의 경험적 연구에서 확인되고 있다(Pandey and Yang, 2006; Starzyk and Godel, 2011; Chun and Rainey, 2006; 전영한, 2004b).

셋째, 조직 내 구성원들의 개인적 요인이 목표모호성에 영향을 미친다. 개인의 심리적 태도와 성향은 조직의 목표모호성의 인식과 관련이 있다. 특히 개인은 조직에서 자신에게 기대한 역할과 그 역할과 관련된 정보의 부족으로 발생하는 역할모호성(role ambiguity) 및 역할갈등(role conflict)을 느끼게 되고 이것은 궁극적으로 조직의 목표모호성에 영향을 미치는 요인으로 작용하게 된다(Pandey and Rainey, 2006: 91). 반대로 목표모호성이 개인의 역할모호성에 영향을 미친다는 역의 인과관계를 주장하기도 한다(Wright, 2004; Yang and Wright, 2006). 양자 간의 방향성에 대한 논의는 계속되어야 하지만 어쨌든 개인의 역할모호성과 조직의 목표모호성은 밀접한 관계가 있음을 확인할 수 있어 개인적 요인은 목표모호성에 영향을 미치는 선행요인이 된다.

## 2) 공공조직의 목표모호성의 결과

공공조직의 목표모호성을 주장하는 학자들은 목표모호성이 조직구성원의 태도와 행동, 조직구조와 과정(process), 권한(authority), 조직효과성에 중요한 영향력을 미친다고 강조해왔다. 특히 상당수의 기존연구는 공공조

직의 목표모호성이 조직과 개인의 성과 및 태도에 부정적인 영향을 미치는 것에 주목하고 있다(Buchanan, 1974, 1975; Rainey, 2009 :149; Chun and Rainey, 2005b; Jung and Rainey, 2010; Jung, 2012, 2013; Stazyk and Goerdel, 2010; 전영한, 2004b).

먼저, 조직의 목표모호성은 조직구성원의 직무태도에 영향을 미친다. Buchanan(1974, 1975)은 미국 연방정부 관리자는 민간기업의 관리자에 비해 낮은 조직몰입과 직무만족을 보였으며 도전적인 업무 수행을 하려는 의지가 약하다고 하면서 그 이유를 공공조직의 모호하고 갈등하는 목표에서 찾고 있다. Chun and Rainey(2006)와 Jung(2013)<sup>9)</sup>은 목표모호성이 직무만족에 미치는 영향을 분석하고 있다. 기존연구들이 목표모호성을 단일 차원에서 파악하였다면 이들은 목표모호성의 다차원성을 고려하여 목표모호성의 하위차원이 직무만족에 미치는 영향은 달라질 수 있음을 보여주고 있다.

한편 공공조직에서 모호한 목표와 성과측정 기준의 부재는 조직구성원들이 자신이 한 노력의 영향력을 확인할 수 없으므로 서비스를 제공하거나 이타적인 행동을 하려는 동기를 약화시킬 수 있다고 한다(Rainey, 1993: 161). Jung and Rainey(2011)은 미연방공무원을 대상으로 목표모호성이 공무원들의 공직의무동기(Public duty motivation)을 감소시킬 수 있음을 경험적으로 분석하고 있다. 이들은 분명한 조직목표는 공무원으로서 그들의 의무를 다하고자하는 동기로 작용할 수 있지만, 모호한 목표는 이와는 반대의 효과를 나타낸다고 하면서 목표모호성과 공직동기의 관련성을 주장하고 있다.

둘째, 목표모호성은 조직의 관리적 권한과 행동역량을 약화시키며 관료주의 문화를 양성한다. 조직의 목표가 분명할 때에는 조직이 추구하는 가치가 무엇인지 분명한 가이드를 제공해줄 수 있지만, 조직목표가 모호할 때에는 조직은 조직구성원이 조직의 가치와 다른 행동을 하는 것을 막기

---

9) Jung(2013)은 목표모호성을 주관적으로 측정된 사명이해 모호성(mission ambiguity)과 객관적인 자료로 측정된 대상집단 모호성(target ambiguity), 시간표적 모호성(timeline ambiguity), 우선순위 모호성(priority ambiguity) 으로 나누어 분석하고 있다.

위해 통제구조를 설정하게 된다. 이와 같은 통제구조는 전형적으로 관료 구조로 되기 때문에 목표모호성은 ‘불가피한 관료제’ (inevitable bureaucracy)를 피할 수 없게 된다(Lynn, 1981; 전영한, 2004 b). 전영한(2004b)의 연구에서는 목표모호성은 과도한 절차적 규제를 의미하는 레드 테이프나 조직 상층부로 권한이 집중되는 집권화를 심화시켜 관료주의 문화를 양성시키는 요인임을 경험적으로 보여주고 있다. Pandey and Wright(2006: 517)은 전영한(2004b)이 실증적으로 검증하였던 집권화와 레드테이프 이외에 루틴화(routinization)를 더하여 목표모호성이 관료주의 구조에 미치는 영향을 분석하고 있다.

또 조직의 모호한 목표는 성과 평가지표를 구축하기 어려워 규칙과 절차적 규정을 준수하는 것으로서 성과를 측정하기 때문에 권한을 위임하는 것이 어려워진다(Buchanan 1975; Lynn, 1981). 하지만 역설적으로 목표모호성은 상위관리자(top leader)의 권한을 약화시키는 원인이 된다. 분명한 성과평가 기준의 부재는 정확한 기준에 근거한 평가가 어려우므로 부하직원(lower level)에 대한 상관의 통제력이 약해지고, 자신이 몸담고 있는 조직의 발전을 위한 관심이 줄어들기 때문에 이 같은 결과가 나타나게 된다(Rainey, 1993: 128, 2009: 150)

한편 공공조직에서 시장유인과 시장정보의 부족은 외부적인 권력과 정치체계에 의한 감독과 통제에 의지하게 된다. 정치적 환경에 노출되어 있는 공공조직의 상위관리자는 조직을 위해 혁신적인 행동을 하는 것보다는 외부 정치적인 권력, 이익집단, 언론과의 관계에 더 집중하게 된다. 따라서 공공조직의 목표모호성은 의사결정과 전략적 기획을 복잡하게 만들고(March and Olsen, 1979) 계층제적인 소통을 왜곡시키게 된다(Downs 1967: 116; Tullock 1965:137).

셋째, 조직의 목표모호성은 조직성과에 부정적인 영향을 미친다. Chun and Rainey(2005b)<sup>10)</sup>에 의하면 목표모호성은 관리적 효과성(Managerial

---

10) Chun and Rainey(2005b)의 연구에서는 종속변수는 2000년 미국 49개 연방기관의 공무원들을 대상으로 설문조사한 자료를 활용하여 개인수준에서 측정하고 있다. 반면, 독립변수인 목표모호성은 연방기관의 조직수준에서 측정하고 있다.

effectiveness), 고객서비스, 생산성, 업무의 질(work quality)에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. Jung and Lee(2013)는 목표설정이론의 가정처럼 목표는 개인의 동기유발 효과가 있기 때문에 목표가 구체적일수록 조직성과를 높게 인식한다는 것을 주장하고 있다. 위의 연구는 성과를 주관적인 인식에 기초하여 측정하였다면 Jung(2011)은 목표모호성과 객관적인 조직성과에 주목하여 분석하고 있다. 그는 미국의 97개의 연방 기관의 프로그램 목표의 달성 비율로 조직의 성과를 측정하여 목표모호성과 조직성과의 관계를 분석하고 있다. 분석결과 다른 연구들과 마찬가지로 목표가 모호할수록 조직성과에 부정적인 영향을 미치는 것을 보여주고 있다.

그렇다면, 목표모호성이 개인의 조직행태, 조직구조, 조직성과에 부정적인 영향만 미치는 것일까? 일부 학자들이 주장하는 것처럼 목표모호성이 오히려 직무태도에 긍정적인 영향을 미치는 것은 아닌가? Frank(1958)는 목표모호성이 분권화된 의사결정의 상황에서는 오히려 장점이 된다고 한다. 목표갈등이나 목표모호성이 있을 때에는 집행의 최일선에 있는 지역 관리자가 추구해야 할 목표와 우선순위를 결정하게 되는데 이들은 지역의 상황과 장애요인을 잘 알고 있는 상태에서 의사결정을 하기 때문에 더 좋은 결정을 할 수 있다고 한다(Bourgeois, 1980 :231). 또, Grinyer and Norburn(1977)는 목표에 대한 합의가 성과에 긍정적인 영향을 미치기 보다는 오히려 목표에 대한 불일치가 있을 때 성과에 더 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 주장하고 있다. 또 구체적인 기준이 없는 모호성은 오히려 환경의 변화에 유연하게 반응할 수 있고 기대하지 않은 기회를 가져올 수 있으며 관료적인 자율성을 증가시킬 수 있다는 장점도 있다(Kelemen, 2000:491-492).

### 3. 공공조직 목표모호성의 하위차원 및 측정

#### 1) 목표모호성 하위차원<sup>11)</sup>

목표모호성에 관한 초기연구는 주관적인 인식에 기초한 설문조사 방법에 의존하였다(Rainey, 1983; Lan and Rainey, 1992; Rainey, Pandey and Bozeman, 1995). 대부분 연구자들은 공공조직의 목표가 더 모호하다는 것을 가정하고 연구를 진행하였고 연구자들은 공공조직 종사자들이 이런 질문에 대해 조직 목표가 모호하다고 인식할 것으로 예상하였으나 실제 조사에서는 공공조직의 목표모호성 명제를 지지하지 않는 것으로 나타났다. 또한 이론의 가정과는 달리 오히려 공공조직 종사자들은 조직 목표가 명확하다는 것에 높은 점수를 부여하였고, 민간조직 종사자들의 응답과 큰 차이를 보이지 않았다(Lan and Rainey, 1992; Rainey, Pandey and Bozeman, 1995; Rainey, 1983). 이러한 결과는 공공조직의 목표가 모호하다는 기존 학자들의 주장과 완전히 배치되는 것으로 학자들의 주요한 논쟁거리가 되어왔다. 물론 이에 대해서는 다양한 설명가능성이 있다. 예를 들어 설문문항이 조직의 목표모호성을 측정하기에는 너무 단순하여 적절한 측정치를 구성하지 못하였거나, 공공조직에는 다양한 목표가 있는데 응답자들은 일부 목표에 대해서만 응답했다거나, 응답자들이 공공조직의 관리자이기 때문에 의도적으로 목표가 분명하다고 응답했을 수도 있다(Rainey and Bozeman, 2000 :452). 또 응답자들은 조직 내 자신의 위치에서 따라 응답을 하기 때문에 형식적인 절차와 규정을 조직 목표로 착각하였을 수도 있다.

전영한(2004a: 49-50)은 목표모호성의 이론적 주장과 경험적 증거의 불일치는 목표모호성에 대한 명확한 개념적 정의가 전제되지 않았고, 조직 목표가 다차원적 구성물(multidimensional construct)이라는 점을 간과하

---

11) 이하의 논의는 Chun and Rainey(2005a)를 중심으로 Chun(2003)의 박사학위논문과 전영한(2004a)의 논문을 바탕으로 기술하였다.



였고 기존연구 대부분이 지각적인 자료에만 전적으로 의존하여 측정방법의 편향성이 있었기 때문에 이런 결과가 나타났을 것으로 보았다.

따라서 Chun and Rainey(2005a; Chun, 2003; 전영한, 2004a)은 목표모호성을 ‘조직 목표가 경쟁적 해석을 가능하게 하는 정도’로 정의하고 4가지 하위 차원 -사명이해 모호성(mission comprehension ambiguity), 지시적 모호성(directive ambiguity), 평가적 모호성(evaluative ambiguity), 우선순위 모호성(priority ambiguity)-을 제시하였다.

먼저, 사명이해 모호성(mission comprehension ambiguity)은 어떤 조직의 사명을 이해하고 설명하고 의사소통함에 있어서 발생하는 경쟁적 해석의 정도를 말한다. 조직의 리더들은 사명을 통해 조직구성원들의 헌신과 사명감을 고취시키며 사명진술을 대내외적으로 공표함으로써 조직 정당성을 확보하며 존재이유를 따라서 사명진술 명확성이 높을 때에는 이해하고, 설명하고, 의사소통 하는 것이 쉽기 때문에 경쟁적 해석의 가능성이 줄어들고 의미에 대한 강한 합의가 이루어 질 수 있다. 하지만 사명진술은 결코 조직목표에 관한 완전한 그림을 제시하지는 않는다. 그렇기 때문에 사명진술만 가지고 조직목표를 파악하는 것은 한계가 있다.

지시적 모호성(directive ambiguity)은 어떤 조직의 사명이나 일반적 목표들을 그 사명을 달성하기 위한 구체적 행동지침으로 전환하는 데 있어서 발생하는 경쟁적 해석의 정도를 의미한다. 사명진술이 명료하다 할지라도 실질적인 행동지침으로 바꾸는 중간관리자들은 저마다 사명에 대해 다른 생각을 가질 수도 있다.

특히, 지시적 모호성은 입법적 위임, 관료적 재량, 관료에 대한 정치적 통제와 같은 개념들과 밀접한 관련이 있다(Lee et al., 2010:287). 행정기관이 담당해야 할 업무와 정책 프로그램 목표는 대부분 법률로 기술하고 있는데, 의회의 정치가들은 법률제정과정에서 다양한 유권자들의 요구를 반영해야하기 때문에 가능하면 모호하게 제정하여 책임성을 회피하려고 한다. 결국, 법률의 해석과 적용은 실제 집행을 담당하는 행정부에게 떠넘리게 된다. 이처럼 정치적 위임에 대한 행정적 해석과 관료의 재량권을 행

사할 수 있는 기회가 빈번한 현대 정부에서 지시적 모호성은 정치학자 및 행정학자 모두에게 주요한 관심 대상이 되고 있다(전영한, 2004a :55).

평가적 모호성(evaluative ambiguity)은 어떤 조직이 사명을 얼마나 달성했는지 그 진전을 평가하는데 있어 발생하는 경쟁적 해석의 정도를 말한다. 조직의 성과를 평가할 경우 조직의 사명은 객관적으로 수량화할 수 있는 성과지표(performance indicators) 혹은 성과표적(performance targets)으로 전환되어야 한다. 또 성과표적이 정확하게 기술될 수 있을 정도, 타당하면서 객관적인 성과지표를 찾는 정도는 조직이 어떤 사명을 가지냐에 따라 달라진다. 하지만, 조직의 사명이 명확하고 사명을 달성하기 위해 구체적인 행동방향(directives)이 있어도 성과를 평가할 때는 여전히 많은 해석가능성이 존재할 수 있다.

한편 평가적모호성 수준은 조직마다 다르게 나타난다. 민간기업은 수익률향상, 성장률증가와 같은 분명한 목표가 있고 이를 평가할 수 있는 지표(e.g., 몇% 이윤발생, 몇 % 성장)를 가지고 있기 때문에 평가적 모호성이 낮은 편이다. 반면, 공공조직은 주관적이고 기술적인(descriptive)형태 이외의 것으로 성과표적을 제시하기 힘든 조직이 많다. 예를 들어 국무총리실의 2011년 성과계획서 목표체계에서 ‘사회통합 저해요인 해소 노력을 경주한다’는 성과목표의 성과지표<sup>12)</sup>는 ‘갈등해결 제도개선 방안제시 실적’으로 나타나 있다. 이와 같은 성과지표는 정성지표이면서 과정지표로 성과지표를 달성했는지 여부에 대해서 다양한 해석의 여지가 있어 평가적 모호성이 높아지게 된다.

우선순위 모호성(priority ambiguity)은 다수의 조직목표 중 우선순위를 결정하는데 있어 발생하는 경쟁적 해석의 정도로 정의하고 있다. 우선순위를 결정한다는 것은 특정시점에서 어떤 목표가 다른 목표보다 우선권을 갖고 있음을 밝히거나 혹은 목표들을 수단-목표의 연계를 통해 수직적으로 통합시키는 것을 의미한다. 하지만 동시에 추구해야 할 다양한 목표가

---

12) 중앙부처는 성과계획서를 작성할 때 재정과제의 성과목표 및 관리과제에 대해 1개 이상의 성과지표(performance indicator)를 설정하고 있다(2011회계년도 성과보고서: 28).

있거나 동일한 목표계층에 있는 목표들 간에 우선순위를 정하는 데에는 각기 다른 해석을 할 수 있는 여지가 충분이 있다. 또 조직의 사명이 이해하기 쉽고, 일상적 의사결정을 위한 구체적인 행동지침이 있으며, 사명 달성여부를 판단할 수 있는 객관적인 지표가 있다고 하더라도 어떤 목표를 우선할 것인가에 대한 경쟁적 해석 가능성은 높아진다(전영한, 2004a: 56). 따라서 공공관리 연구자들은 우선순위 모호성이 복잡한 조직의 의사결정을 과정에서 주된 장애물로 인식하고 있다.

## 2) 목표모호성의 측정방법 논의

공공조직 목표모호성 연구의 첫 단계는 ‘공공조직의 목표모호성을 어떻게 측정할 것인가?’의 문제가 될 것이다. 대부분 연구자들은 공공조직 종사자들에게 설문을 통한 주관적인 인식에 의존해 왔다. 보통 질문에는 ‘내가 일하는 조직의 목표는 명확하게 정의되어 있다.’, ‘조직의 목표달성 정도를 측정하는 것이 쉬운 편이다.’, ‘우리 조직의 목표를 정확하게 설명하는 것은 쉬운 일이다.’와 같은 2-3개의 문항으로 단일차원으로 개인수준에서 목표모호성을 측정하였다(Lan and Rainey, 1992; Rainey, 1983; Rainey, Pandey and Bozeman, 1995).

이에 반해 Chun and Rainey(2005a)은 미국의 정부성과법(GPRA)에 따라 관리예산처(OMB)에 제출된 연방정부 전략계획서, 연간성과계획서, 성과보고서 그리고 연방법률(U.S code) 자료로 목표모호성의 다차원성을 제시하고 하위차원을 객관적으로 측정하려는 시도를 하였다<sup>13)</sup>. 이 연구 이후

---

13) 뒤이어 Jung(2009; Jung and Rainey, 2010)은 조직 수준에서 목표모호성의 하위차원을 개발한 Chun and Rainey(2005a)의 정의를 확장하여 분석수준을 연방정부 프로그램 수준에서 목표모호성의 하위차원을 3가지로 구분하였다. 이들은 미국 연방정부 프로그램 평가기법인 PART(Program Assessment Rating Tool) 자료에 나타나있는 목표 평가지표에 근거하여 프로그램 목표모호성(programme goal ambiguity)을 대상집단 모호성(target-specification goal ambiguity), 시간 구체화 모호성(time specification goal ambiguity), 프로그램 평가 모호성(program evaluation goal ambiguity)의 3가지 하위차원으로 목표모호성을 개념화하였고 객관적인 자료인 PART 자료로 목표모호성을 측정하고 있다.

에도 정부 관리자들의 지각적인 인식에 기초하여 설문조사나 인터뷰를 통한 주관적인 방식으로 목표모호성을 측정하고 있으며 목표모호성도 단일 차원으로 파악하고 있다(Bastien, 2010; Pandey and Rainey, 2006; Pandey and Wight, 2006; Stazyk and Goerdel, 2010; Wight and Pandey, 2010; Meier, O'Toole and Nathan, 2013).

한편 모호성은 개인 또는 어떤 직위에서 필요한 정보의 부족을 말하기 때문에 객관적인 요소뿐만 아니라 주관적이면서 지각적인 요소를 모두 포함하고 있어(Kahn et al., 1964) 목표모호성을 측정하는 데에는 객관적 방법과 주관적 방법을 모두 포함할 필요가 있다고 하면서 Jung(2013)은 목표모호성을 개인수준에서 측정한 주관적인 차원과 조직수준에서 측정한 객관적인 차원을 혼합하여 연구에 활용하고 있다. 아래 <표 2-1>에서는 기존연구에서 목표모호성의 측정방식을 나타내고 있다.

이처럼 공공조직의 목표모호성을 측정하려는 시도는 많았지만 아직까지 보편타당한 측정차원과 측정방법에 대한 합의가 이루어지지 않고 있다. 여전히 단일차원과 다차원, 주관적 측정과 객관적 측정방식이 혼재하고 있다. 개인의 주관적인 인식에 기초한 목표모호성의 측정은 조직의 다양한 목표 중에서 자신의 업무에서 접할 수 있는 목표의 한 측면에만 초점을 맞추어 답하기 때문에 응답이 편향(biased)되어 나타날 수 있다. 또 같은 조직에 근무하더라도 조직의 목표모호성에 대한 근로자들의 인식은 다르게 나타날 수 있고(Sun, Peng and Pandey, 2014: 467) 동일한 질문에 대해서도 목표의 어떤 차원을 보느냐에 따라 다르게 나타날 수 있다. 다시 말하면 공공조직의 목표는 누구의 입장에서 보는지에 따라 다른 해석이 가능한 사회구성적인 개념이기 때문에 동일 조직에서도 개인의 직위와 업무영역, 개인적인 특성에 따라 다른 지각을 나타낼 수 있다. 한편, 개인의 인식에 근거하여 조직의 목표모호성을 측정한다면, 개인수준의 응답을 조직수준으로 합쳐서 나타내야 하는데 이것 또한 목표모호성을 과소 또는 과대 측정할 수 있어 신뢰도와 타당도의 문제에서 자유로울 수 없다는 단점이 있다.

그렇다고 해서 객관적인 측정방법이 옳은 것인가? 여기에도 바로 예(yes)라고 말하기는 힘들다. 보통 목표모호성을 객관적인 방법으로 측정할 때는 정부 기관에서 발간하는 공식적인 문서를 통해 목표를 파악하고 있는데 이것은 Perrow(1961)가 말하는 공식적인 목표라 할 수 있다. Perrow가 지적하는 것처럼 공식적인 목표는 조직의 실제 운용방식과 조직행동을 제대로 파악하는 것이 쉽지 않다. 보통 공식적인 목표는 일반적이고 모호하게 기술되어 있어 현실적인 조직 상황과 괴리되어 나타날 수 있다는 한계가 있다. 또 공식적인 조직목표가 관료제 내 중·하위층에 근무하는 공무원들에게 직접적인 관련성을 가지고 있을지 의문의 여지가 충분히 있다. 물론 이런 단점을 극복하기 위해 목표모호성에 대해 보다 다양하고 정교화된 측정문항을 개발하거나 보다 현실적으로 목표모호성을 측정할 수 있는 객관적인 지표의 개발이 필요하다고 할 것이다.

이 연구에서는 Chun and Rainey(2005a)가 제시하는 목표모호성의 네 가지 하위차원을 주관적 인식에 기초하여 측정하였다. 목표모호성의 다차원성을 고려한 것은 목표의 한 측면만 바라보고 응답했을 때 나타날 수 있는 편향을 방지할 수 있다는 장점이 있다. 또 직접 정책프로그램을 만들고 집행하는 공무원들이 연구대상이므로 이들이 느끼는 조직목표에 대한 인식은 실질적인 조직 운영방식을 나타낼 수 있어 주관적인 인식에 기초하여 목표모호성을 측정하였다.

<표 2-1> 선행연구의 목표보호성 측정

저자	목표보호성 차원	측정	자료	측정 수준
• Rainey (1983)	단일차원	<p>&lt;설문 문항&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 내가 일하는 조직은 분명하게 정의된 목표를 가지고 있다. *</li> <li>• 우리조직의 목표를 정확하게 설명하는 것은 쉬운 일이다. *</li> </ul>	5개의 주 정부기관 중간관리자를 대상으로 설문조사	개인 수준
• L a n a n d Rainey (1992)	단일차원	<p>&lt;설문문항&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 우리조직의 목표는 분명하게 정의되어 있다.(목표명확성)</li> <li>• 우리조직에서는 목표를 달성했는지 정도를 쉽게 측정할 수 있다 (목표 측정가능성)</li> </ul>	<p>-120개 조직 (공공기관: 17개, 혼합조직:26개, 민간:77개)</p> <p>-220명 조사 (공공: 91명, 혼합조직:66명, 민간:62명)</p>	개인 수준
• Chun and Rainey (2005a,b),	사명이해 보호성	• 사명진술의 거닝-포그 지수 (Gunning Fog Index)	GPRA의 전략계획서 (strategic plans)	조직 수준
• Chun (2003),	지시적 보호성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연방기관의 규칙이 미연방행정규칙집(CFR)에서 차지하는 충분량과 연방기관 법률이 미연방법전(U.S. Code)에서 차지하는 충분량을 계산</li> <li>• 규칙/ 법률 비율</li> </ul>	<p>-CFR (Code of Federal Regulation)</p> <p>-U.S. Code</p>	조직 수준
• 전영한 (2004a,b)	평가적 보호성	• 연방기관의 성과지표중 주관적 (subjective)이거나 작업량 중심적인(workload- oriented) 지표의 백분률	GPRA의	조직 수준
• Lee, Rainey and Chun (2009,2010)	우선순위 보호성	• 장기적 전략목표 수와 연례성과표적의 수의 Z점수를 계산한 후 양자의 평균값	<p>-전략계획서</p> <p>-성과계획서</p> <p>-성과보고서</p>	조직 수준
• Jung (2012,2013 14)	대상집단 보호성 (target	• 각 연방기관의 전체 프로그램 성과 목표 중 구체적인 대상집단(target)이 없는 프로그램 성과 목표 숫자	P A R T (Program Assesment	정책 프로그램

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jung and Rainey (2010,2011)</li> </ul>	ambiguity)	의 비율	R a t i n g Tool)	
	시각표적 모호성 (Timeline ambiguity)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 연방기관의 전체 프로그램 성과 목표 중 연간(annual)표적과 장기(long term)표적간의 구분이 분명하지 않는 성과 목표의 비율</li> </ul>		정책 프로그램
	평가적 모호성 (evaluation ambiguity)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 연방기관 프로그램에 명시된 모든 성과지표 중에서 산출(output)과 산출 중심적(output-oriented) 성과지표의 비율</li> </ul>		정책 프로그램
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pandey and Wight (2006),</li> <li>• Pandey and Rainey (2006)</li> <li>• Stazyk and Goerdel (2011)</li> </ul>	단일차원	<p>&lt;3개의 설문문항 &gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 이 조직에서 일하는 모든 사람들은 조직의 사명을 분명히 알고 있다*</li> <li>• 조직외부의 사람들에게 조직 목표를 설명하는 것이 쉽다*.</li> <li>• 우리조직은 분명하게 정의된 목표를 가지고 있다.*</li> </ul>	NASP-II	개인 수준
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bastien (2009)</li> </ul>	단일차원	<p>&lt;인터뷰&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2년 이상 자신의 직위에서 업무를 계속하고 있는 일선관료들을 대상으로 조직의 목표에 대해 설명하라는 질문을 한 후 답변을 다른 인터뷰 대상자들의 답변과 비교하여 일치정도를 분석</li> </ul>		개인 수준
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wight and Pandey (2010)</li> </ul>	단일차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 우리조직의 목표를 외부인에게 설명하기 쉽다.*</li> <li>• 조직에 일하는 모든 사람에게 조직의 사명은 명확하게 알고 있다.*</li> <li>• 우리조직에는 분명하게 정의된 목표들이 있다. *</li> </ul>	미국 북동부 지역 주정부 인사 행정 기관 직원을 대상으로 설문조사	개인 수준
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Thomas and</li> </ul>	성과표적의 부족 (lack of	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과표적의 측정 비율</li> </ul>	PART	정책 프로그램

Fumia (2011)	performance targets)			
	산출에 대한 의존성 (reliance on output over outcome)	<ul style="list-style-type: none"> <li>산출(output) 또는 결과(outcome)의 측정 비율</li> </ul>		정책 프로그램
	산출과 성과에 대한 부정확한 측정 지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>산출(output)과 결과(outcome)로 범주화된 측정지표의 정확성</li> </ul>		정책 프로그램
<ul style="list-style-type: none"> <li>Meier, Favero and O'toole (2013)</li> </ul>	단일차원	<p>아래 4개의 설문문항에 대한 교사들의 응답의 분산(variance)값을 목표모호성으로 사용.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>우리학교는 모든 학생들에게 높은 기대를 가지고 있다.</li> <li>우리학교는 매년 학생들의 성취수준을 측정할 수 있는 분명한 측정기준이 있다.</li> <li>우리학교의 도전적인 학습목표를 발전시키도록 학생들을 돕는데 우선순위에 있다.</li> <li>우리학교는 학생들이 학습목표를 성취하기 위해 최선의 방법을 찾는 것을 돕는데 우선순위가 있다.</li> </ul>	New York City 교육국 (Department of Education)에서 매년 각 학교 교사를 대상으로 설문조사 (2007,2009)	개인 수준
<ul style="list-style-type: none"> <li>Sun, Peng and Pandey (2014)</li> </ul>	단일차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>우리조직의 목표를 외부인에게 설명하기 쉽다.*</li> <li>조직에 일하는 모든 사람에게 조직의 사명은 명확하게 알고 있다. *</li> <li>우리조직에는 분명하게 정의된 목표들이 있다. *</li> </ul>	5개 공공조직 (municipal=2, country=2, 공공교육기관=1)과 3개 비영리 조직	개인 수준

14) Jung(2013)은 위의 3가지 차원에 더하여 개인수준에서 주관적인 인식에 기초하여 사명이해 모호성(Mission comprehensive ambiguity)을 분석에 포함하였다. 사명이해모호성은 미국의 MPS(Merit Principle Survey) 자료에서 ‘나는 우리조직의 사명을 잘 이해하고 있다\*’, ‘나는 내가 어떻게 우리조직의 사명에 기여하는지 잘 알고 있다\*’의 2개 문항으로 측정하고 있다.



## 4. 기존연구의 한계

### 1) 목표모호성과 조직행태의 연관성에 관한 연구

지금까지 공공조직의 목표모호성 논의는 크게 두 가지 흐름으로 진행되어 왔다. 하나는 목표모호성을 발생하게 하는 선행요인에 관한 연구이고(Chun and Rainey, 2005a; Jung and Rainey, 2014; Lan and Rainey, 1992; Rainey, 1983, 1993), 다른 하나는 공공조직 목표모호성이 조직 내 개인의 조직행태(organizational behavior)와 조직성파에 미치는 영향에 관한 연구이다(Buchanan 1974, 1975; Chun and Rainey, 2005b, 2006; Jung 2012, 2013; Jung and Rainey, 2010, 2011; Stazyk and Goerdel, 2011). 목표모호성의 선행요인에 관해서는 행정학은 물론 정치학, 경제학 등 다양한 학문분야에서 논의를 진행해왔다. 하지만 의외로 목표모호성의 결과에 대한 실증 연구는 그리 많지 않다.

공공-민간조직을 막론하고 조직에서 사람은 성과와 업무환경의 질(quality)을 결정하는 핵심적인 요인이다(Rainey, 2009: 241). 따라서 훌륭한 리더는 조직구성원들이 긍정적인 태도를 가지고 성실히 직무를 수행하고 조직에 헌신할 수 있도록 동기를 부여하는 것이며, 효과적인 인적자원 관리는 리더의 역량을 평가할 수 있는 중요한 지표가 된다. 그러므로 경영학, 행정학, 사회학, 심리학을 비롯한 사회과학에서 인간 동기(Human motivation)에 관한 연구는 중요한 주제이며 조직행태(organizational behavior)연구에서 가장 기본적인 관심거리가 되고 있다(Rainey, 2009: 243). 조직행태(organizational behavior)는 조직 내 구성원의 행위와 태도에 관한 행동적 특징으로 조직 내 개인으로서 또는 집단으로서 어떻게 행동하는가에 관한 지식체계를 나타낸다(Newstrom and Davis, 2002: 4). 조직관리자들이 조직행태에 관심을 가지는 이유는 긍정적인 조직행태는 조직성파를 높일 것으로 예상할 수 있기 때문이다. 예를 들어 직무에 대한 만족도가 높고 조직의 목표와 가치에 헌신하는 사람은 자신이 맡은 일을

더 열심히 할 것이며, 공공서비스 제공을 하는데 더 적극적으로 참여하려는 동기를 가지게 될 것이다. 물론 조직행태 연구에는 다양한 주제가 있지만, 이 연구에서는 업무와 관련된 태도를 나타내는 직무만족과 조직몰입, 공직봉사동기를 중심으로 살펴보기로 한다.

공공조직 구성원들의 조직행태는 조직의 정치적·제도적인 환경의 영향을 받게 된다(Rainey, 2009: 243). 조직행태의 관점에서 공공조직의 목표모호성과 가치갈등은 공공조직 관리자가 업무를 설계하거나 영향력을 행사하는 것을 힘들게 만들기 때문에 민간조직보다 조직몰입, 업무만족, 도덕의식이 낮아지는 원인이 될 수 있다(Buchanan, 1974, 1975). 물론, 목표모호성이 조직구성원의 조직행태에 부정적인 영향을 미치기 때문에 ‘명확한 목표를 설정하는 것이 최선이다’와 같이 단순한 처방을 제시하는 것만이 최선은 아니다. 오히려 과도한 목표명료성이 조직에 역기능을 나타낼 수도 있고 어떤 상황에서는 목표모호성이 환경에 유연하게 대처할 수 있는 재량과 자율성을 부여하며 공공조직 종사자들의 근로의욕을 충족시킬 수 있어서 개인의 성과를 향상과 긍정적인 직무태도를 가지게 할 수도 있다(Rainey and Jung, 2014: 4; Davis and Stazyk, 2014: 2).

한편 공공조직의 행동을 이해하는데 있어서 목표이론은 매우 중요한 의미가 있다(Selden and Brewer, 2001; Wright, 2001, 2004, 2007). 여기서 목표는 직접 개인의 행동과 동기를 조절하고 조직성과를 향상시키기보다는 자기 참고과정(self-referent)을 제공함으로써 중요한 역할을 하고 있다. 즉 목표는 자기평가(self evaluative)를 위한 성과지식을 제공하며 이는 목표달성을 위해 개인의 인지적, 심리적 노력을 증가시키는 동기적 요인으로 작용하여 궁극적으로 성과를 향상시키게 된다. 또 명확하고 구체적인 목표, 목표와 성과의 관계, 성과에 따른 보상이 이루어질 것이라 기대가 있으므로 목표가 중요한 의미를 가지게 된다(Bandura, 1989: 26-29).

이 연구에서 목표모호성과 조직행태에 주목하는 이유는 여기에 있다. 공공조직에서 목표모호성은 성과-보상이라는 경제적 합리성에 기반을 둔 행동이론을 그대로 적용하는 것을 어렵게 만들고 있다. 공공조직에서 상

급관리자들이 하급자에게 줄 수 있는 것은 그리 많지 않다. 특히 정부조직은 구성원들에게 외재적 동기요인인 보수, 승진, 성과급의 제공에 있어서 많은 제약을 가지고 있다. 또 공공조직의 목표보호성은 목표와 성과, 성과에 따른 합리적 보상 기대가 어렵기 때문에 민간조직에 비해 직무만족, 조직몰입, 공직봉사동기가 낮을 것으로 예상할 수 있다. 하지만 민간-공공조직의 직무태도를 비교하였을 때, 예상과 달리 공공조직 종사자들은 민간조직 종사자에 비해 높은 직무만족을 가지고 있었으며 업무에 대해서도 긍정적인 태도를 가지는 것으로 나타나고 있다<sup>15)</sup>. 이러한 결과는 공공조직 종사자들은 조직의 목표나 경제적 보상과 상관없이 일자체에서 느끼는 본연의 즐거움이 있을 수도 있다는 것이다. 그렇다면 공공조직의 목표보호성이 조직행태에 미치는 영향은 어떠한가?

공공조직의 목표보호성을 주목하여 왔음에도 불구하고 이를 개인수준의 조직행태에 미치는 영향을 분석한 경험적 연구는 의외로 그리 많지 않다. 설령 있다하더라도 목표보호성을 단일차원에서 조직행태와의 관계를 파악하고 있는 것이 대부분이다(예외적으로 Chun 2003; Chun and Rainey, 2006; Jung, 2013; Jung and Rainey, 2011는 다차원적인 목표보호성과 조직행태의 관계를 분석하고 있다). 조직행태 연구에 있어서도 조직몰입, 직무만족, 공직봉사동기의 영향요인에 관한 기존연구는 대부분 개인적인 특성이나, 조직 내 상하관계, 피드백, 조직문화와 같은 업무환경특성에 집중하거나, 집권화, 공식화, 레드테이프 같은 조직수준에서 구조적 특성이 조직행태에 미치는 영향을 분석하고 있다. 따라서 목표보호성과 조직행태의 관계에 관한 기존연구는 다음과 같은 한계를 가지고 있다.

먼저 목표보호성과 조직행태에 관한 기존연구는 대부분 미국 공공조직을 중심으로 진행되어 왔다. 하지만 한국의 공직사회는 미국과는 다른 특징을 가지고 있기 때문에 미국에서의 경험적 증거를 가지고 한국의 행정현실에 그대로 적용하는 것에는 주의가 필요하다. 한국은 전통적으로 유교적인 가치관과 가부장적인 사고방식이 뿌리 깊게 박혀있고 이것은 정부

---

15) 구체적인 내용은 3.4,5장의 선행요인에서 기술하고 있다.

의 역할과 국민의 정부에 대한 태도에 영향을 미쳐왔다(사공영호, 1998; Kim, 2009). 공직사회에서는 ‘관존민비’, ‘철밥통’이라는 사고와 공무원이라는 특권의식을 가지고 있다. 반면, 미국은 개인의 자유와 책임, 권리와 의무를 강조하는 등 한국에 비해 개인적·합리적 문화가 더 강하게 나타나고 있다. 이렇게 다른 행정환경을 가진 한국에서는 목표보호성이 조직행태에 미치는 결과가 다르게 나타나는 것은 아닌가? 목표구체성-성과-보상이라는 경제적 합리성 논리를 공동체의식과 함께 관료의 특권의식이 나타나는 한국의 공무원에게도 적용할 수 있을까? 기존연구들은 대부분 미국이나 서구국가를 대상으로 분석하고 있어 한국과 같이 유교문화를 가진 행정환경에서 관찰할 수 있는 현상을 설명하는데 한계가 있다.

둘째, 기존연구에서는 목표보호성이 직접적으로 조직행태에 영향을 미치는 것으로 파악하고 있다. 이에 반해 Bandura(1989)등 목표이론을 주장하는 학자들은 목표는 자기규제(self-regulation)를 할 수 있는 참고과정을 제공하는 것이지 직접적으로 개인의 동기에 영향을 미치는 것은 아님을 지적하고 있다. 결국, 이 논의는 목표보호성이 조직의 다른 특성에 영향을 미치고 이것을 매개효과로 하여 순차적으로 조직행태에 영향을 미칠 수 있는 것으로도 확장하여 이해할 수 있다. 기존 연구는 목표보호성과 조직행태의 매개효과를 살펴본 연구는 찾아보기 힘들다. 목표보호성이 직접 조직행태에 영향을 미칠 수도 있지만, 목표보호성을 완화하기 위한 장치인 관료적인 통제구조를 통해 간접적으로 조직행태에 영향을 미칠 수도 있다. 따라서 본 연구에서는 조직의 관료적 조직구조인 집권화, 공식화, 레드테이프가 목표보호성과 조직행태를 매개하는 매개효과를 살펴보고자 한다.

## 2) 관리적 직위에 따른 목표보호성과 조직행태의 차별적 효과

계층제 조직구조에서 관리자는 위계제의 어디에 위치하나, 즉 관리적 직위(managerial level)에 따라 관리적 역할과 행동이 다르다는 것은 많은

연구에서 주장되고 있다. 예를 들어 중·상위직 관리자는(high level) 조직 경계관리(boundary-spanning)역할을 하기 때문에 하위직 관리자보다 외부와 더 많은 교류와 상호작용을 하고 외부 환경에 더 민감하게 반응하며 외부의 정보에 더 의존하게 된다(Aguilar, 1967; Michael and Yukl, 1993). 그러므로 이들의 업무는 하위직에 비해 덜 구체화 되어 있다(Michael and Yukl, 1993: 332). 반면, 하위직 관리자들은 외부 관리활동보다 내부의 부하직원들을 감독하거나 내부 업무에 더 관심을 가지게 되어 업무가 구체화되어 있다. 이처럼 조직 내 관리적 직위에 따라 자신들이 담당해야 할 업무가 달라지기 때문에 조직에서 어느 위치에 있느냐에 따라 조직 구성원이 조직에 대한 태도와 행태는 다르게 나타날 수 있다. 또 조직구성원은 조직 내 자신의 위치에 따라 조직에서 기대된 의사결정 수준도 다르게 나타나게 된다(Roger and Molnar, 1976: 598). 실제로 정부관료제 내부의 공무원들은 이들이 처한 계층제 내의 위치에 따라 독특한 정책성향과 직무동기를 가지고 있으며 대통령, 의회, 이익집단, 시민단체 등 외부주체들과의 상호작용도 다르게 나타나고 있다(박천오, 2012: 46).

이러한 주장은 Wilson(1989)의 ‘Bureaucracy’에서도 찾아볼 수 있다. 그는 정부 관료제의 특징을 나타내기 위해 관료제의 계층제 구조를 3개의 집단으로 구분하고 있다. 관료제 피라미드에서 최상위층에 있는 고위관료(Executives), 중간층에 있는 관리자(Manager), 실무자(Operator)로 구분하였고 계층제에서 이들이 어느 위치에 있느냐에 따라 행동과 태도에 차이가 나타난다고 한다. 각 계층의 특징을 살펴보면 먼저, 실무자(operator)들은 ‘왜 그렇게 행동하는가?’를 설명하기 위해서 때로 조직의 공식적인 목표가 도움이 되기도 하지만, 이들이 마주한 상황과, 선행경험, 개인적인 믿음(belief), 동료들의 기대, 조직의 이익이 이들의 행동을 설명하는데 더 유용하다. 또 이런 요인들이 결합하여 형성된 조직문화는 실무자(operator)들의 행동을 더 잘 설해줄 수 있으며, 조직문화가 구성원들의 자부심과 몰입의 원천이 될 때 조직에 대한 사명감도 가지게 된다고 한다. 둘째, 관리자들(Managers)의 행동은 이들이 수행하는 업무나 조직목

표에 의해 결정되기보다는 조직이 놓여있는 정치적인 환경의 제약에 따라 달라진다. 이런 제약은 자원을 배분하며 업무를 지시하고 목표를 추구하는데 있어서 관리자들의 능력을 제한하고 있다. 셋째, 고위관료(Executives)는 대부분 정치적으로 임명된 관료들이므로 조직을 지속적으로 유지하려는 노력을 한다. 엄밀히 말하면 이들은 조직에서 자신의 지위를 계속 유지하고자 하므로 조직에서 가질 수 있는 자율성에 대한 통제를 두려워한다. 따라서 이들은 조직을 유지하고자하는 목표와 자신의 정치적 지위를 유지하고자 하는 목표를 동시에 추구하기 위해 다양한 전략을 구사하며 개혁을 추구하기도 한다.

이처럼 관료제 내의 사람은 계층제의 관리적 직위에 따라 행동방식과 상황에 따른 반응이 다르게 나타나고 있다. 그렇다면, 조직의 목표가 관료제의 각각 다른 계층에 있는 사람들에게 미치는 영향은 어떠한가?

개인의 업무동기와 관련하여 구체적인 목표가 성과를 향상시킨다는 목표설정이론은 가장 성공적인 이론이며 수많은 연구에서 주장의 타당성을 지지하고 있다. 이에 반해 조직의 의사결정과 관련하여 March and Olsen의 쓰레기통 모형(garbage can model)은 복잡한 정치적 환경에서 의사결정을 해야 하는 공공조직에서 상당히 설득력이 있는 이론이라 할 수 있다. 쓰레기통 모형에 의하면 조직의 의사결정자는 합리적인 의사결정을 위해 노력을 하지만 실제 의사결정은 불명확한 목표와 변화하는 참여자, 해결해야 할 문제, 해결책의 흐름이 특별한 선택기회에 맞닥뜨릴 때 우연히 결정되기 때문에 합리적으로 설명하기 힘들다고 한다. 이 이론에 의하면 조직목표는 본질적으로 모호한 것이며, 목표구체성의 인과적 관계와 실질적인 가치를 무시하는 것처럼 보인다. 오히려 March and Olsen은 복잡한 환경에서 의사결정을 하기 위해서는 모호한 목표가 주는 유용성을 강조하고 있다.

조직이론가들은 목표설정이론과 쓰레기통 모형의 상충하는 두 주장의 간극을 조직 내 관리적 직위로 풀어가고 있다. 목표설정이론은 상대적으로 단순하고, 루틴화되어 있으며 기계적 업무를 담당하는 조직 내 하위직

(lower level)에 적용하는 것이 타당하고, 반대로 쓰레기통 모형은 보다 전문적인 결정을 해야하며 측정하기 힘들고 추상적이지만 궁극적으로 조직의 목표를 달성해야 하는 고위직(high level)의 의사결정에 적용할 수 있는 것으로 보고 있다(Rainey, 1993: 135-137).

이상의 논의에 의하면 조직의 목표모호성이 조직행태에 미치는 영향은 계층제 피라미드에서 어디에 위치하느냐에 따라 달라질 수 있을 것으로 유추할 수 있다. 하지만 기존 연구에서는 목표모호성이 조직행태에 미치는 영향을 단편적으로만 분석하고 있고, 계층제의 관리적 직위에 따라 목표모호성의 차별적인 효과를 분석하고 있지 않다. 따라서 이 연구에서는 기존연구들과는 달리 목표모호성과 조직몰입, 직무만족, 공공봉사동기의 관계가 계층제의 관리적 직위에 따라 다르게 나타나는 것을 살펴보고자 한다.

## 제2절 연구대상 및 연구의 분석틀

### 1. 연구대상

#### 1) 분석자료

연구가설을 검증하기 위해 이 연구에서는 2011년 서울대학교 행정대학원 한국정책지식센터에서 발주하고 민간전문조사기관인 (주)리서치랩이 조사를 실시한 ‘공무원 인식조사’ 설문자료를 활용하였다. 이 자료는 이명박 정부의 40개 한국 중앙행정기관에서 근무하는 3~9급 공무원 1320명을 대상으로 ‘부처의 목표’, ‘부처에 대한 태도’, ‘부처에서의 권한과 원칙’, ‘부처의 업무 운영방식’, ‘부처의 평가 기준 및 보상’, ‘부처의 상관 및 보상’, ‘부처의 조직구조’ 등 부처에 대한 개인적인 인식을 질문하고 있다. 표본 집단은 부처 규모를 반영하여 유의할당표본 추출 방법으로 선정되었다. 각 부처별로 총 인원수 대비 비율에 따라 표본수를 30명, 40명, 50명으로 차등하여 선정하였고, 40개 부처 모두 5개 과(課) 이상에서 설문조사가 진행되었으며 조사대상은 3~5급 50%, 6~9급 50%로 구성하였고, 직급별로  $\pm 20\%$ 내에서 충족하도록 표본을 할당하였다. 조사방법은 기본적으로 1:1 개별면접조사(Face - to - Face Interview)로 진행되었으며 E-mail과 Fax를 병행하여 조사되었다. 조사 자료의 표본오차는 95% 신뢰수준에서  $\pm 2.68\%$ 이었다. 따라서 ‘공무원 인식조사’ 자료는 한국 중앙정부 공무원들이 인식을 나타내는 ‘적합성’과 ‘대표성’이 있는 자료로 볼 수 있다. 또 이 자료에서는 응답자의 직급, 연령, 성별, 직군, 재직기간 등 개인특성도 포함되어 있어 이 연구의 연구가설을 경험적으로 분석하기에 적합한 자료라 판단하여 분석대상으로 활용하였다.

또 국회 예결산정보시스템(<http://nafs.assembly.go.kr>)에서 각 부처의 2011년 성과계획서를 통해 부처별 목표 체계의 특성을 파악하였고, 정부조직관리정보시스템(<http://org.mogaha.go.kr>)에서 부처별 규모를 파악하였다.



## 2) 분석대상의 일반적 특성

2011년 ‘공무원 인식조사’는 자료는 1320명의 공무원을 대상으로 조사가 되었지만 실제분석에서는 중요한 측정변수에 결측치(missing)가 있는 자료는 분석에서 제외하여 1307명에 대하여 분석하였다. 분석대상의 일반적 인 특성은 <표 2-2>에 나타내었다.

응답자 특성을 살펴보면 남성이 74.1%이고 여성이 25.9% 를 나타내고 있으며, 연령별로는 40대가 41.2%로 가장 많은 비중을 차지하였고 다음으 로 30대가 37.6%로 나타나 30-40대가 대부분이었다. 직급별로 보면 5급 29.7%로 가장 많은 비중을 차지했으며, 6급이 27.2%로 두 번째로 높은 비중을 차지하고 있다. 소속직군을 보면 행정직이 70.6%로 2/3이상 차지 하고 있다.

한편 중간관리자(3-5급)와 집행관료<sup>16)</sup>(6-9급)로 구분하였을 때 전체 조 사대상자의 여성비율에 비해 중간관리자인 3-5급에서 여성의 비율이 상 당히 줄어들고 있는 것을 발견할 수 있었다. 이것으로 한국의 공직구조는 상위 관리직으로 올라갈수록 여성의 숫자가 적어지고 있다는 것을 간접적 으로 확인할 수 있다. 또 중간관리자의 연령을 보면 절반이상이 40대 이 상이며, 20년 이상 재직한 사람의 비중이 39%로 젊은 시절에 공직에 입 직하여 연공서열에 따라 직급이 높아질 가능성이 크다는 것을 확인할 수 있다. 집행관료의 재직기간을 보면 10년 미만이 45.5%으로 전체 분석대상 공무원에서 10년 미만 재직한 공무원의 비중에 비해 상당히 높게 나타나 는데 이를 통해 폐쇄형적인 공직구조에서 7급, 9급으로 입직하여 중간관 리자급으로 승진하는 경우가 상당히 높다는 것을 알 수 있다.

---

16) ‘6급이하 실무직 공무원의 대외직명제 운영지침’(행정안전부 예규 제312호, 제정 2010.6.28.)에 의하면 6급(상당)이하 실무직 공무원의 대외직명은 주무관으로 하고 있다 (제4조). 이 연구에서는 6급 이하의 공무원을 ‘집행관료’로 표현하기로 한다.

<표 2-2> 분석자료의 일반적 특성

구 분		총 계 N=1307		중 간 관 리 자 (3-5급) N=610		집 행 관 료 (6-9급) N=697	
		빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)
성 별	남	968	74.06	512	83.93	456	65.42
	여	339	25.94	98	16.07	241	34.58
연 령	20대	93	7.12	35	5.74	58	8.32
	30대	491	37.57	127	20.82	364	52.22
	40대	539	41.24	277	45.41	262	37.59
	50대 이상	184	14.08	171	28.03	13	1.87
소 속 직 군	행정직	923	70.62	450	73.77	473	67.86
	기술직	280	21.42	127	20.82	153	21.95
	기타	104	7.96	33	5.41	71	10.19
직 급	3급	42	3.21	42	6.89		
	4급	180	13.77	180	29.51		
	5급	388	29.69	388	63.61		
	6급	355	27.16			355	50.93
	7급	237	18.13			237	34.00
	8급	72	5.51			72	10.33
	9급	33	2.52			33	4.73
재 직 기 간	10년미만	486	37.18	169	27.70	317	45.48
	10-20년	480	36.73	204	33.44	276	39.60
	20-30년	263	20.12	167	27.38	96	13.77
	30-40년	70	5.36	66	10.82	4	0.57
	40년 이상	8	0.61	4	0.66	4	0.57

## 2. 연구의 분석틀

이 연구는 Chun and Rainy의 목표모호성의 하위차원이 조직몰입, 직무만족, 공직봉사동기에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 특히 목표모호성과

조직행태의 관계에 있어서 조직구조가 어떤 역할을 하는지 살펴보고자 한다. 기존연구에서 ‘목표모호성은 조직행태에 영향을 미친다’, ‘목표모호성은 관료적 조직구조를 증가시킨다’, ‘조직구조는 조직행태에 영향을 미친다’는 주장은 많이 있었지만 이를 모두 포함하여 분석한 연구는 부족한 실정이다. 따라서 본 연구에서는 이들 관계를 모두 포함하여 목표모호성과 조직행태의 관계에서 관료제 조직구조의 매개적 역할을 분석하였다. 분석에서는 조직구조와 개인의 인식에 영향을 미칠 수 있는 개인적 특성을 통제변수로 설정하였다. 조직몰입, 직무만족, 공직봉사동기의 종속변수에 대한 구체적인 인과관계 및 이론적 분석틀은 제3장, 제4장, 제5장에 나타내었다.

### 1) 관료제 조직구조

공공·민간조직을 불문하고 조직구조는 조직행태와 조직효과성을 결정하는 중요한 원인변수로 주목하여왔다(Morris and Steers, 1980; Moon, 2000; 김호정, 2004; 박풍식 외, 2009; 이종수, 2010; 류은영·류병곤, 2012; 주효진, 2004). 조직구조는 조직구성원에게 어느 정도 권한을 부여하고 어떻게 개인의 행동을 통제 할 것인지, 조직기능을 어떻게 수행할지 나타내는 것으로 조직설계의 실질적인 전략이며 조직의 전반적인 관리체계를 나타낸다. 따라서 조직구조의 변화에 따라 개인의 조직행태는 달라질 수 있다.

조직구조의 차원(dimension)은 집권화, 공식화, 복잡성을 들고 있다. 집권화(centralization)는 권력배분양태에 관한개념으로 의사결정 권한이 상위직에 집중되어 있는 정도를 나타낸다. 공식화(formalization)<sup>17)</sup>는 어떤 일을 누가 언제 어떻게 수행해야 하는 정도를 공식적으로 규정하는 규칙과 절차로, 조직 내 직무가 표준화되어 있는 정도를 말한다. 복잡성

---

17) 공식화에 관한 조작적인 정의를 할 때 많은 논자들이 문서화에 관련짓고 있는데, 공식적인 행태규정은 문서화 이외의 방법으로도 이루어질 수 있으므로 문서화되지 않은 규범도 공식화의 지표에 포함시켜야 한다(오석홍, 2009: 332).

(complexity)은 조직 내 존재하는 구조적 분화의 수준을 나타내는 것으로 복잡성의 구성요소는 조직의 각 단위의 업무의 세분화의 정도를 나타내는 수평적 분화와 조직의 계서제의 깊이를 나타내는 수직적 분화, 장소적 분산이 있다. Rainey(2009: 209)는 집권화, 공식화, 복잡성에 더하여 레드테이프(red tape)도 조직구조의 한 차원으로 구성하고 있다. 레드테이프는 공공조직에서 규칙, 규제와 같이 따라야할 과도한 행정의 절차적 제약과 경직성을 의미한다(Bozeman, 2000: 12).

Max Weber(1952)는 대규모의 복잡한 조직을 관리하기 위한 이념형(ideal type)으로서 관료제(Bureaucracy)를 제시하고 있는데, 공공-민간조직을 불문하고 대부분 조직은 관료제적 속성을 가지고 있다. 따라서 관료제이론은 조직구조를 파악하기 위한 출발점이라고 할 수 있다. 관료제는 명확한 권한범위, 문서화된 법규와 규칙에 따른 업무수행, 계층적 구조, 전문화의 원리를 특징으로 하며 이것은 조직구조를 나타내는 공식화, 집권화, 레드테이프와 관련이 있다.

관료제는 업무의 예측가능성을 높여주며 책임성과 업무수행을 하는데 안전장치의 확보가 가능해 조직 운영을 효율적으로 하는데 있어서 큰 장점이 된다. 동시에 관료제 속성은 조직을 관리하는데 장애물이 될 수도 있다. 예를 들어 공식화된 규칙과 절차의 자신에게 요구된 업무만 수행하려는 경향이 나타나 낮은 성과를 보이게 되며, 구성원을 기계의 부품으로 인식하여 의욕이 상실하게 되며, 확고한 규칙과 절차 때문에 변화에 대한 저항이 일어나게 된다. 또 집권화된 의사결정과 하향적으로 전달되는 복잡한 계층적 체제는 책임감을 떨어뜨리는 요인이 되기도 한다. 관료제 조직의 권위적이고 표준화된 관리방식은 업무수행에 불필요한 문서와 법규가 늘어나 경직성을 강화시키게 되며 업무수행의 융통성을 저해할 수도 있다(박천오, 2012: 88-90). 최근의 집권화된 구조를 분권화로 공식화된 절차를 유연하게 변화시키고자 하는 행정개혁은 관료제 조직구조를 바꾸고자 하는 것으로 이는 조직구조가 조직구성원의 직무동기와 태도에 영향을 미친다는 것을 전제하고 있다.

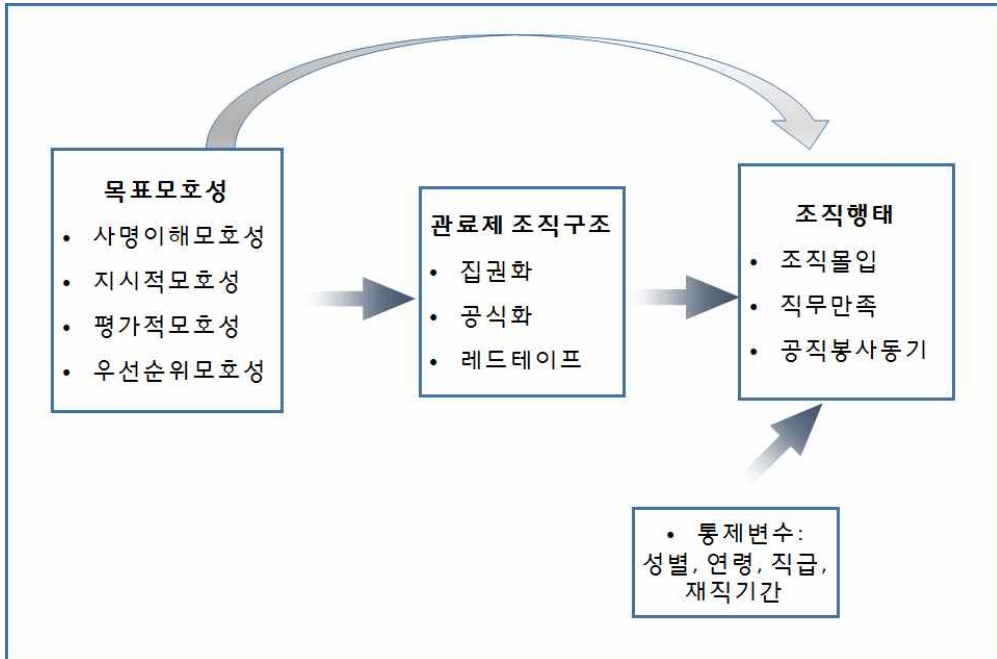
본 연구에서 관료제 조직구조는 집권화, 공식화, 레드테이프의 3가지로 살펴보았다. 보통 조직구조에는 복잡성이 포함되는데 이 연구에서 복잡성은 다음과 같은 이유로 분석에서 제외하였다. 조직구조의 복잡성은 하위 부서의 수, 계층의 수 및 한 조직 내의 세분화에 의하여 측정하고 있으므로(정우일, 2006: 204) 주로 객관적인 지표에 의하여 측정하고 있다. 이 연구에서의 조직구조는 개인의 주관적 인식에 기초하여 개인수준에서 측정하고 있는데 개인의 인식과 무관하게 조직수준에서 측정하는 복잡성은<sup>18)</sup> 분석수준의 일관성을 유지하기 위해 제외하였다.

## 2) 개인적 특성

목표보호성과 종속변수의 관계는 개인의 인식에 기초하기 때문에 개인적인 특성이 조직행태에 영향을 줄 수 있다. 따라서 개인적 특성인 성별과 연령을 통제변수로 포함하였다. 한편 조직 내 위치인 직급도 조직행태를 설명하는 중요한 요인이 되고 있다(Moon, 2000; Wilson, 1999). Bright(2005: 147-148)는 관리자의 직위를 PSM의 강한 예측변수로 지적하고, 관리자(managers)는 비관리자(nonmanagers)에 비해 높은 PSM을 가질 것이라는 가설을 세웠는데 실증 분석에서도 관리적 직위가 유의미한 관계로 나타났다. Gabris and Simo(1995)의 연구에서도 비슷한 결과를 발견할 수 있다. 이들에 의하면 조직의 최고관리자나 고위직 근로자들은 상대적으로 높은 PSM이 나타났다. 물론, 이런 결과가 하위직 공무원들에게는 PSM이 나타나지 않는다는 뜻은 아니지만 비관리자의 직위에 있는 근로자들은 관리적 지위에서 일하는 사람들보다 낮은 PSM을 가진다는 것으로 파악할 수 있다. 따라서 직급을 개인적인 특성의 통제변수로 포함하였다. 아래 <그림 1>에서는 본 연구의 기본적인 분석틀을 제시하였다.

18) 김호경(2004: 27)은 조직구조의 구성요소를 공식화, 집권화, 계층제로 보고 있지만, 실제 분석에서는 계층제를 제외하였다. 그 이유는 조직구조는 조직구조에 관한 구성원들의 인식으로 측정하고 있는데, 객관적 구조를 나타내는 계층제는 인식과는 무관한 것으로 제외하고 인지된 구조를 가리키는 집권화와 공식화만 분석에 이용하고 있다.

<그림 1> 연구의 분석틀



### 3. 변수의 측정 및 기술통계 분석

#### 1) 목표모호성의 측정

이 연구는 목표모호성과 개인의 조직행태, 특히 조직몰입과 직무만족, 공공봉사동기간의 관계를 분석하는 것을 목적으로 하고 있다. 조직행태는 개인이 느끼는 감정을 나타내는 것이므로 개인의 관점에서 바라본 조직목표에 대한 인식을 기초로 목표모호성을 측정하는 것이 더 포괄적이고 안정적인(robust) 관계를 파악할 수 있을 것으로 보인다. 따라서 목표모호성은 주관적인 인식을 기초로 측정하였다.

‘공무원 인식조사’에는 소속 부처의 목표에 대한 질문으로 ‘우리 조직의 목표는 이해하고 설명하기 쉽다’, ‘우리 조직의 목표는 내가 수행하는 일

에 명확한 지침을 제공해준다’, ‘지난 1년간 우리 조직의 목표 달성정도를 객관적으로 측정할 수 있다’, ‘우리 조직은 목표들 간 우선순위가 분명하다’의 4가지 문항이 포함되어 있다. 이 설문문항으로 Chun and Rainey(2005a)가 제안한 목표모호성의 4가지 하위차원을 구성하였다. 사명이해 모호성은 ‘우리 조직의 목표는 이해하고 설명하기 쉽다’의 역점수로 측정하였고, 지시적 모호성은 ‘우리 조직의 목표는 내가 수행하는 일에 명확한 지침을 제공해준다.’의 역점수로 측정하였다. 평가적 모호성은 ‘지난 1년간 우리 조직의 목표달성정도를 객관적으로 측정할 수 있다.’의 역점수로, 우선순위 모호성은 ‘우리 조직은 목표들 간 우선순위가 분명하다.’는 문항의 역점수를 활용하였다.

## 2) 종속변수의 측정

본 연구의 종속변수는 공무원들의 조직행태로 조직몰입과 직무만족, 공공봉사동기이다. 먼저 조직몰입의 측정은 Meyer and Allen(1991)을 참고하여 ‘나는 우리 조직에 대해 별로 소속감을 느끼지 못한다\*’, ‘나는 부서원들이 가족처럼 느껴질 때가 자주 있다’, ‘내가 추구하는 가치와 우리 조직이 추구하는 가치가 매우 비슷하다’, ‘나는 내가 다니는 직장에 대해 다른 사람들에게 자랑스럽게 이야기 한다’의 4개의 설문문항의 평균값을 활용하였다. 이 문항들은 Meyer and Allen(1991)의 정서적 몰입을 나타내는 것으로 ‘전혀 그렇지 않다’ 부터 ‘매우 그렇다’ 까지 5점 척도로 측정되었다. 이 문항의 크론바흐 알파(Cronbach’ alpha)값은 0.80으로 나타나 신뢰성을 가지고 있다.

직무만족의 측정은 ‘공직생활 전반’에 대한 만족과 ‘현재 담당하고 있는 업무’에 대한 만족수준을 나타내는 2문항의 평균값을 활용하였다. 이 문항의 크론바흐 알파(Cronbach’ alpha)값은 0.71의 신뢰수준을 나타내었다.

공직봉사동기(PSM)는 규범적 차원과 감성적 차원, 그리고 이 두 차원을 합한 전체차원으로 PSM을 구성하였다. Perry(1996)의 PSM분류에서

감성적 차원은 동정(compassion)과 희생(self-sacrifice) 2가지로 구성되는데 이 연구에서는 선의의 애국심 또는 금전적인 보상과 무관하게 공익과 관련된 문제 해결을 위한 노력과 이를 통해 얻게 되는 만족을 나타내는 희생 차원을(이근주, 2005a: 90) 감성적 PSM차원으로 구성하였다. 측정 문항은 Perry(1996)를 측정문항을 기반으로 한 축소 형태로 측정하였다. 규범적 차원의 측정은 ‘나는 사회에 대한 책임을 상당히 느낀다’, ‘시민을 위한 봉사는 시민으로서 나의 의무이다’의 2개 문항의 평균값을 활용하였고 두 문항 간 크론바흐 알파(Cronbach’ alpha)값은 0.83로 나타나 신뢰할 만한 수준으로 볼 수 있다. 감성적 차원은 ‘공공봉사가 나 자신보다 더 의미가 있다’, ‘나는 다른 사람들을 돕기 위해 나 자신의 손해를 기꺼이 감수한다’, ‘나 자신의 개인적 성취보다 사회적 기여가 중요하다’의 3개의 문항의 평균값을 활용하였고 이 문항들의 크론바흐 알파(Cronbach’ alpha)값은 0.87로 신뢰할 수 있는 수준을 보였다.

### 3) 관료제 조직구조

관료제 조직구조는 집권화, 공식화, 레드테이프의 3가지 차원으로 구성하였다. 먼저, 집권화는 Pandey and Rainey(2007), Pandey and Wright(2006), 를 참고하여 ‘나는 상관이 결정을 내리기 전에는 어떠한 결정도 할 수 없다’, ‘내가 스스로 결정을 내릴 경우 상관의 질책을 받기 쉽다’의 2개의 문항을 활용하였다. 이 문항의 크론바흐 알파(Cronbach’ alpha)값은 0.75로 신뢰할 수 있는 수준을 보였다.

공식화(formalization)의 측정은 Pandey and Scott(2002)를 수정하여 ‘내가 규정을 지키고 있는지에 대해 정기적인 감독을 받는다.’ ‘우리조직에서는 규칙과 절차를 지키는 것이 매우 중요하다’, ‘우리조직에서의 일처리는 규정보다는 담당자의 성향에 따라 달라진다\*’의 3문항을 활용하였다. 이 문항의 크론바흐 알파(Cronbach’ alpha)값은 0.54로 약한 신뢰성을 나타내지만 분석에는 무리가 없을 것으로 보인다.



기존연구에서 레드테이프(red tape)는 2가지 방식으로 측정하고 있다. 먼저, 레드테이프를 채용, 해고 등 인사처리 절차의 복잡성, 구매절차의 복잡성 등 절차적 규제 때문에 발생하는 행정적 지연을 몇 가지 문항을 통해 측정하는 방식이다(Bozeman and Feeney, 2011; Bozeman and Kinsley, 1998; 전영한, 2004). 다음으로 Bozeman(2000)이 제안한 것으로 단일 문항으로 응답자에게 직접적으로 ‘조직의 레드테이프의 수준이 어느 정도인가’ 질문하여 레드테이프 정도를 0(레드테이프가 전혀 없다)에서 10(레드테이프가 매우 높다)으로 나타내는 GRT scale(General red tape scale)의 측정방식이 있다. 이 연구에서 레드테이프 측정은 Bozeman(2000)의 방식에 따라 레드테이프를 ‘복잡하고 번거로운 행정 규정과 절차의 정도’에 대해 직접 질문하고 1(매우낮다)에서 10까지(매우높다) 응답한 값을 활용하였다.

<표 2-3> 변수의 측정

변수명		측정	유사측정
목표모호성	사명이해	• 우리 조직의 목표는 이해하고 설명하기 쉽다*	Chun and Rainey (2005a,b), 전영한(2004 a,b)
	지시적	• 우리 조직의 목표는 내가 수행하는 일에 명확한 지침을 제공해준다*	
	우선순위	• 우리 조직은 목표들 간 우선순위가 분명하다*	
	평가적	• 지난 1년간 우리 조직의 목표 달성정도를 객관적으로 측정할 수 있다*	
종속변수	조직몰입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 나는 우리조직에 대해 별로 소속감을 느끼지 못한다*</li> <li>• 나는 부서원이 가족처럼 느껴질 때가 자주있다</li> <li>• 나는 내가 다니는 직장에 대해 다른 사람들에게 자랑스럽게 이야기한다</li> <li>• 나는 내 부서의 일꾼이라기보다는 주인이라고 생각한다</li> </ul>	Meyer and Allen(1990)

	공 직 봉 사 동기	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 나는 사회에 대한 책임을 상당히 느낀다</li> <li>• 공공봉사가 나 자신보다 더 의미가 있다.</li> <li>• 시민을 위한 봉사는 시민으로서 나의 의무이다.</li> </ul>	Perry and Wise(1996)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 나 자신의 개인적 성취보다 사회적 기여가 중요하다</li> <li>• 나는 다른 사람들을 돕기 위해 나 자신의 손해를 기꺼이 감수한다.</li> </ul>	Perry and Wise(1996)
	직무만족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 직장생활전반에 대한 만족도</li> <li>• 현재 담당하고 있는 일에 대한 만족도</li> </ul>	Wright and Kim(2004)
관료제 조 직구조	집권화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 나는 상관이 결정을 내리기 전에는 어떠한 결정도 할 수 없다</li> <li>• 내가 스스로 결정을 내릴 경우 상관의 질책을 받기 쉽다.</li> </ul>	Pandey and Rainey(2006), Pandey and Wright(2006)
	레드테이프	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 복잡하고 번거로운 행정규정과 절차의 정도</li> </ul>	Bozeman(2000)
	공식화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 내가 규정을 지키고 있는지에 대해 정기적인 감독을 받는다.</li> <li>• 우리조직에서는 규칙과 절차를 지키는 것이 매우 중요하다</li> <li>• 우리조직에서의 일처리는 규정보다는 담당자의 성향에 따라 달라진다</li> </ul> <p>*</p>	Feeney and Davis(2009), Pandey and Scott(2002)

#### 4) 분석자료의 기술통계량 및 상관관계

<표 2-4>에서는 본 연구에서 사용된 주요변수의 기술통계량을 나타내었다. 변수간의 인과관계 분석은 3장, 4장, 5장에서 구체적으로 기술하였다. 기술통계 분석은 SAS 9.3을 활용하였다.

<표 2-4> 기술통계량

	범위	문항수	평균	SD	최소값	최대값
사명이해 모호성	1-5	1	2.16	0.76	1	5
지시적 모호성	1-5	1	2.31	0.76	1	5
평가적 모호성	1-5	1	2.53	0.86	1	5
우선순위 모호성	1-5	1	2.48	0.83	1	5
조직몰입	평균	4	3.57	0.62	1.5	5
직무만족	평균	2	3.63	0.63	1	5
공직봉사동기	평균	5	3.51	0.59	1	5
PSM-규범적	평균	3	3.84	0.63	1	5
PSM-감성적	평균	2	3.29	0.68	1	5
집권화	평균	2	2.42	0.68	1	5
공식화	평균	3	3.51	0.57	1.67	5
레드테이프	1-10	1	5.56	1.77	1	10

<표 2-5>에는 중간관리자와 집행관료를 구분하여 기술통계량을 나타내었다. 두 집단 간의 주요변수의 평균에 유의미한 차이가 있는지 파악하기 위해 t-test를 실시하였다. 두 집단을 비교하였을 때 3-5급의 중간관리자가 6급 이하의 집행관료에 비해 조직몰입, 직무만족, 공직봉사동기 및 공직봉사동기의 하위차원의 수준이 상대적으로 높으며 통계적으로 유의미한 차이를 나타내었다. 반면 목표모호성에 대한 인식은 지시적 모호성을 제외하고는 두 집단 간 통계적으로 유의미한 차이를 나타나지 않았다. 관료제 조직구조의 경우 공식화는 두 집단 간 통계적으로 유의미한 차이가 나타나지 않았지만, 집권화와 레드테이프는 중간관리자에 비해 집행관료에서 더 높게 나타났으며 통계적으로 유의미한 수준이었다.

<표 2-5> 관리적 직위에 따른 집단간 비교

	구분	평균	SD	t value	유의확률
사명이해 모호성	중간관리자	2.13	0.76	-1.46	0.1444
	집행관료	2.19	0.76		
지시적 모호성	중간관리자	2.24	0.75	-2.82	0.0048
	집행관료	2.36	0.76		
평가적 모호성	중간관리자	2.51	0.88	-0.61	0.5411
	집행관료	2.54	0.85		
우선순위 모호성	중간관리자	2.47	0.84	-0.21	0.8318
	집행관료	2.48	0.81		
조직몰입	중간관리자	3.63	0.64	3.11	0.0019
	집행관료	3.52	0.61		
직무만족	중간관리자	3.68	0.62	3.00	0.0027
	집행관료	3.58	0.63		
공직봉사동기	중간관리자	3.60	0.60	4.97	<.0001
	집행관료	3.44	0.57		
PSM-규범적	중간관리자	3.94	0.63	5.12	<.0001
	집행관료	3.76	0.62		
PSM-감성적	중간관리자	3.37	0.70	4.00	<.0001
	집행관료	3.22	0.67		
집권화	중간관리자	2.29	0.62	-6.53	<.0001
	집행관료	2.54	0.71		
공식화	중간관리자	3.48	0.57	-1.67	0.0960
	집행관료	3.54	0.57		
레드테이프	중간관리자	5.38	1.80	-3.53	0.0004
	집행관료	5.72	1.73		

<표 2-6>에서는 개인수준의 변수간의 상관관계를 나타내었다. 상관관계가 나타나는 변수들 간의 다중공선성의 문제를 판단하기 위해 분산팽창지수(VIF)를 확인한 결과 설명변수들의 VIF의 값이 대부분 3이하로 나타나 다중공선성은 큰 문제가 되지 않는 것으로 보인다. 상관관계 분석결과 목표모호성의 하위차원은 모두 조직몰입, 직무만족, 공직봉사동기와 부(-)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다.

<표 2-6> 주요 변수간의 상관관계

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1. 조직몰입											
2. 직무만족	0.583										
3. PSM	0.500	0.452									
4. PSMcpi	0.461	0.429	0.819								
5. PSMSS	0.437	0.387	0.937	0.566							
6. 사명이해보호성	-0.439	-0.359	-0.318	-0.331	-0.255						
7. 지시적보호성	-0.530	-0.417	-0.391	-0.370	-0.336	0.720					
8. 평가적보호성	-0.390	-0.322	-0.330	-0.273	-0.306	0.492	0.565				
9. 우선순위보호성	-0.390	-0.309	-0.321	-0.279	-0.291	0.490	0.525	0.641			
10. 집권화	-0.327	-0.276	-0.161	-0.195	-0.112	0.165	0.186	0.122	0.104+		
11. 공식화	0.329	0.206	0.284	0.290	0.230	-0.325	-0.332	-0.251	-0.282	-0.086**	
12. 레드테이프	-0.181	-0.126	-0.083**	-0.068*	-0.078**	0.115	0.090**	0.031+	0.062*	0.174	0.001+

참고: - \* 은 0.05수준에서 통계적으로 유의, \*\*은 0.01 수준에서 통계적으로 유의

- +은 통계적으로 유의하지 않음.

- 그 외는 0.001 수준에서 통계적으로 유의미한 상관관계

## 4. 분석방법

### 1) 동일방법편의(Common Method Bias)의 검증방법

이 연구의 종속변수와 독립변수는 하나의 설문조사에 의해 자기보고(self-report)방식으로 측정되었다. 이처럼 독립변수와 종속변수를 동일한 측정방법과 응답원에 의해 측정함으로써 발생하는 오류를 동일방법편의(Common Method Bias)<sup>19)</sup>라고 한다. 동일방법편의는 측정된 변수들의 관계에 중대한 영향을 주기 때문에 이를 고려하지 않은 채 연구를 수행하게 된다면 결과의 내적타당성에 심각한 모순이 발생할 수 있다(박용우 외, 2007: 90). 따라서 최근에 많은 행동연구(behavioral research)에서 동일방법편의의 발생가능성을 지적하고 이에 대한 관심과 논의가 증가하고 있으며 편의를 통제하기 위한 여러 가지 방안을 모색하고 있다(Podsakoff et al., 2003).

동일방법편의를 정의하기 위해서는 측정변수의 분산에 대해 살펴보아야 한다. 측정값의 분산은 실제 측정하고자 하는 속성의 분산(trait variance), 방법으로 인해 체계적으로(systematically) 나타나는 방법분산(method variance) 임의오차로 발생하는 오차분산(error variance) 3가지로 구성된다(박용우 외, 2007: 92; 배병렬, 2014b: 594)<sup>20)</sup>. 여기서 방법분산(method variance) 또는 방법편의(method biases)가 측정오차의 주된 원인이 되기 때문에 문제가 된다. 측정오차(measurement error)는 체계적 오차(systematic error)와 임의오차(random error)로 구성되어 있는데 두 종류 모두 연구결과에 오류를 발생하게 할 수 있지만, 특히 체계적 오차가 실

---

19) 동일방법편의는 동일방법분산(common method variance)과 혼용해서 사용되고 있는데, 양자 간에는 의미상 미묘한 차이가 있다. 동일방법분산은 동일방법편의로 인해 발생하는 공분산을 의미하는데, 연구의 대상이 되는 구성개념보다는 측정방법에 기인하는 분산을 나타낸다. 따라서 동일방법편의는 현상적 의미를 나타내고 동일방법분산은 통계적 의미를 지니고 있다(박용우 외, 2007: 94; 배병렬, 2014b: 594).

20) 총분산(total variance) =특질 속성분산(trait variance) + 체계적 분산(common method variance) + 오차분산(error variance)

증분식 결과에 심각한 영향을 미치고 측정변수 간 상관관계를 잘못된 결론으로 이끌어 낼 수 있기 때문에 문제가 된다(Podsakoff et al., 2003: 879). 동일방법편의(CMB)는 체계적 오차를 나타낸다.

동일방법편의가 발생하는 원인은 동일한 응답자에 의해 발생하는 편의(bias)인 동일평가자효과(common rater effects), 측정과 관련하여 나타나는 편의(bias)인 항목특성효과(item characteristic effects), 항목맥락효과(item context effects), 측정맥락효과(measurement context effects)로 나눌 수 있다.

이 가운데 동일한 응답자들에게서 나타나는 동일평가자효과의 원인을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 응답자들은 응답의 일관성을 유지하도록 정보를 구성하려는 일관성 유지동기(consistency motif)가 있으며, 자신의 솔직한 감정보다는 사회 문화적 규범이나 기준과 관련하여 사회적으로 선호하는 쪽으로 응답하려는 경향인 사회적 소망성(social desirability)이 나타나 편의가 발생할 수 있다. 또 설문항목의 내용과 상관없이 ‘네’ 또는 ‘아니오’ 라고 일관적으로 대답하려는 경향인 묵종경향성(acquiescence)이 나타나거나, 자신과 세상을 보는 견해가 긍정적인지 부정적인지 감정상태(mood state)에 따라 평가하는 경향이 달라져 응답자 편의가 발생할 수 있다.

또 설문항목의 특성이나 항목간의 관계로 인한 항목맥락효과가 발생할 수 있으며, 동일시점, 동일 장소, 동일한 매체에 의한 측정 등 측정맥락으로 인해 변수 간 인위적인 상관관계가 발생하여 편의를 나타낼 가능성이 있다(Podsakoff et al., 2003: 882).

이 연구에서 분석하는 자료는 독립변수와 종속변수가 모두 동일한 설문조사에서 자기보고방식으로 측정되었기 때문에 동일방법편의(Common Method Bias)의 문제에서 자유로울 수 없다. Podsakoff et al.(2003)는 동일방법편의를 통제하는 방법을 연구설계 단계에서 절차적으로 처리하는 방안과 통계적인(statistical) 처리방안 2가지를 제시하고 있다. 연구설계 단계에서는 각 측정변수의 응답원천을 분리하거나 측정환경을 분리하는

방법, 설문문항의 형식과 구성을 변경함으로써 동일방법편의 문제를 통제할 수 있다. 또 동일방법편의를 발생시킬 수 있는 잠재적 요인을 직접 측정하여 이를 모델에 반영하여 통제하는 통계적인 해결방법도 있다. 그러나 본 연구의 분석자료는 연구설계 단계에서 위에서 제시한 방법으로 동일방법편의를 통제하는 것은 어려우므로 Podsakoff et al.(2003)가 제안하는 다른 2가지 통계적인 처리방법<sup>21)</sup>으로 동일방법편의를 통제하였다.

먼저, 많은 연구자들이 동일방법편의를 검정하는 데 활용하고 있는 Harman's 단일요인검정(single-factor test)을 실시하였다. 이 방법의 기본적인 가정은 동일방법분산이 존재한다면 요인분석을 통해 단일요인이 추출될 것이며, 단일요인이 측정값 공분산의 상당부분을 설명하는 것으로 보고 있다. 검정방법은 종속변수와 독립변수, 통제변수로 측정된 문항을 모두 포함하여 비회전 요인분석(unrotated factor analysis)을 실시한 후 특정 요인이 분산의 절대적인 부분을 차지할 경우 동일방법편의의 문제가 발생할 여지가 있다고 판단하고 있다. 하지만, 이 방법은 특정요인이 설명하는 분산의 크기가 어느 정도여야 하는지에 대한 절대적인 기준이 없기 때문에 잠재적인 문제가 발생할 수 있다는 단점이 있다(Podsakoff et al., 2003: 890).

둘째, Podsakoff et al.(2003: 894)는 이 연구와 같이 동일한 설문조사에서 독립변수와 종속변수 자료를 획득하고 동일방법편의를 발생시키는 잠재요인을 미리 측정할 수 없을 때에는 단일방법요인접근(single-method-factor approach)을 통해 동일방법편의를 통제하는 것을 추천하고 있다. 이 방법은 연구자가 동일방법편의를 일으키는 잠재 요인을 구체적으로 측정하거나 식별할 필요성이 없어 다수의 연구에서 활용되고 있다는데 장점이 있는데(Podsakoff et al. 2003; 895), 사전에 측정하지

---

21) Podsakoff et al.(2003: 896)은 동일방법편의를 통계적으로 통제하기 위한 방법으로 부분적상관접근법(partial correlation approaches), 단일방법척도접근법(single-method-scale-approaches), 단일방법요인접근법(single-method-factor approaches), 다중방법요인 접근(multiple-method-factor approaches) 등 4가지를 제시하고 있다.



않은 잠재변수(latent variable)를 동일방법요인으로 설정하고 잠재요인이 연구모형의 모든 관찰값에 영향을 미치는 것으로 가정하여 모형을 구성한다. 이후 본래의 연구모형과 잠재적 동일방법요인을 가정하여 통제된 모형을 비교하여 모형 간 자유도 변화에 대한  $\chi^2$ 변화량의 유의도, 모형의 적합도 변화, 경로계수의 추정치와 유의도 변화를 종합적으로 검토하여 동일방법편의의 잠재적인 문제를 판단하였다(Podsakoff et al. 2003; 한봉주, 2010: 222; 김진희, 2013: 2057).

## 2) 구조방정식모형

이 연구에서는 목표모호성과 조직행태의 관계를 파악하기 위해 구조방정식모형(Structural Equation Model: SEM)<sup>22)</sup>을 설정하여 분석하였다. 보통 설문조사를 통한 연구에서는 특정한 구성개념(construct)을 측정하기 위해 여러 개의 측정변수를 활용하고 있는데, 구조방정식모형은 직접적으로 측정할 수 없는 이론적이고 가설적인 구성개념을 분석모형에 포함시켜 분석대상이 될 수 있도록 한다. 즉 구조방정식 모형에서는 직접적으로 관찰이 가능한 측정변수(measurement variable)와 직접 관찰할 수 없어 간접적으로 측정해야하는 잠재변수(latent variable)<sup>23)</sup>를 동시에 모형에 포함하여 분석하는 것으로 추상적인 구성개념간의 인관관계 분석이 필요한 사회과학 연구에서 많이 활용되고 있다(심준섭, 2013 : 이희연·노승철, 2013).

전통적인 회귀분석에서는 독립변수는 측정오차가 없다는 것을 전제하고 있다. 하지만 어떠한 측정치도 측정하려는 개념을 완벽하게 측정할 수 없기 때문에 측정오차를 전제하지 않은 이러한 가정은 비현실성이 높다. 이에 반해 구조방정식모형은 측정과정에서 발생할 수 있는 측정오차(measurement error)를 통계적인 추정을 통해 산출하고 결과를 바탕으로 잠재변수를 사용하면서 측정오차를 제거한 순수한 구조계수를 추정할 수

---

22) SEM은 공분산구조분석(covariance structure analysis)으로도 불린다.

23) 잠재변수는 사회과학 연구에서 구성개념(construct)으로 불린다(심준섭, 2013: 12).

있다. 또 회귀분석은 독립변수와 종속변수 간의 선형적 관계를 분석하고 있으며 두 변수간의 직접효과만 분석할 뿐 두 변수사이에 어떤 변수가 매개되는 경우 간접효과를 분석하지 못한다. 반면 경로분석은 독립변수와 종속변수 사이에 매개변수를 포함시킴으로써 간접효과를 분석할 수 있지만 측정변수만 분석하기 때문에 잠재변수간의 경로관계를 파악하지 못하는 한계가 있다. 하지만, 구조방정식 모형은 잠재변수를 분석에 포함시켜 잠재변수의 간의 인과관계를 분석할 수 있으며 변수간의 매개적 관계를 분석하여 간접효과를 파악할 수 있다는 장점이 있다(심준섭, 2013: 17-19).

구조방정식모형은 측정모형(measurement model)과 구조모형(structural model)으로 구성되어 있다.<sup>24)</sup> 측정모형은 측정변수와 잠재변수와의 관계를 나타내며 측정지표가 얼마나 잘 구성개념을 측정하고 있는지를 분석하는 것으로 확인적 요인분석이라고도 한다. 반면 이론모형으로도 불리는 구조모형은 잠재변수 간의 인과관계(경로)를 나타내는 모델로 이론적 토대를 바탕으로 가설을 설정하여 잠재변수 간의 관계를 파악하고 있다(배병렬, 2014a,b; 심준섭, 2013).

이 연구는 잠재변수간의 인과관계와 함께 목표모호성과 조직행태의 계의 직접효과 뿐만 아니라 두 변수 사이에 매개적 관계로 관료제 조직구조의 간접효과를 분석하고자하며, 여러 개의 측정변수로 구성된 잠재변수의 인과관계를 파악하고자 하기 때문에 구조방정식모형을 통해 분석하는 것이 이 연구의 가설을 살펴보는 데 적합하다. 구조방정식모형의 분석은 Amos 21을 주로 활용하여 분석결과로 제시하였고 보완적으로 Lisrel 8.8을 활용하였다.

### 3) 위계적 조절회귀분석

이 연구에서는 조직 내 관리적 직위에 따라 목표모호성이 조직몰입, 직

---

24) 측정모형과 구조모형이 모두 포함된 모형을 완전모형(full model)이라 한다.

무만족, 공직봉사동기에 미치는 효과가 달라지는지 조절효과(moderating effect)를 살펴보고자 한다. 구조방정식모형으로 분석할 때에는 동일한 모형이 제 3의 요인에 의해 집단 간 차이가 나타나는지 비교는 다중집단분석(Multi group analysis)을 통해 파악할 수 있다(배병렬, 2014a: 379). 따라서 전체표본을 3-5급의 중간관리자와 6-9급의 집행관료 두 집단으로 구분하였고 구조방정식의 다중집단분석을 통해 관리적 직위에 따른 조절효과를 비교분석 하였다.

하지만, 구조방정식의 다중집단분석을 통한 조절효과를 파악하는 것은 추정상의 한계를 가지고 있다(Yang et al., 2008). 따라서 조절효과를 파악하는 보다 전통적인 방법인 회귀분석(OLS)을 실시하여 안정적인(robust)결과를 확보하였다. 회귀분석에서 조절효과는 조절항(interaction term)을 회귀식에 포함하여 다중회귀분석을 실시하거나, 자료를 하위집단으로 분류하여 추정 하고 있다(Meier and O'toole, 2003: 694). 하지만 하위집단을 구분하는 경우 샘플의 크기가 줄어들어 검정력을 약화시키게 만드는 결과를 초래하고 존재하지 않는 상호작용효과를 만들어 낼 가능성이 있어 조절효과를 파악하는데 유용하지 못하다(한인수, 2002: 146). 따라서 이 연구에서 조절효과는 회귀식에 조절항을 포함하여 조절회귀분석으로 분석하였고, 회귀식은 다음과 같다. 분석은 SAS 9.3을 활용하였다.

$$<\text{모형 1}> Y = \beta_0 + \beta_1 X_i + \beta_2 C_i + \epsilon_i$$

$$<\text{모형 2}> Y = \beta_0 + \beta_1 X_i + \beta_2 C_i + \beta_3 Z + \epsilon_i$$

$$<\text{모형 3}> Y = \beta_0 + \beta_1 X_i + \beta_2 C_i + \beta_3 Z + \beta_4 (X_i Z) + \epsilon_i$$

X=목표모호성, C=통제변수, Z=관리적 직위(조절변수)

## 제3장 목표모호성과 조직몰입

### 제1절 목표모호성과 조직몰입의 주요 쟁점

공공조직에서 조직몰입은 공무원의 행정적 책임성(administrative responsibility)의 근간으로 조직에 소속감을 느끼고 지속적으로 조직에서 근무하게 하며 조직의 목표와 가치 달성을 위해 헌신적인 노력을 하게 만들어 조직성과를 향상시키는 수단으로서 중요한 역할을 하고 있다(Balfour and Wechsler, 1996; Perry and Poter, 1982). 따라서 공공조직의 성과에 관심을 가진다면 조직몰입은 매우 흥미로운 연구 주제이며 공공관리의 실천적인 측면에서도 많은 시사점을 제공해 줄 수 있다.

그동안 공공조직의 조직몰입 연구는 민간조직에 적용할 수 있는 연구모형에 연구대상을 공무원이나 공공조직구성원으로 한 것이 대부분이며, 공공조직과 민간조직의 섹터(sector)의 차이에 따라 조직몰입의 차이를 비교하는 연구가 상당수였다(Buchanan, 1974; Cho and Lee, 2001; Moon, 2000; Steinhaus and Perry, 1996). 이러한 연구의 결과는 공공조직의 조직몰입이 민간조직에 비해 더 높다거나 반대로 민간조직의 조직몰입이 더 높다는 결과가 혼재(mixed)되어 나타나고 있어 공공조직의 조직몰입을 이해하는데 유용한 정보를 제공해주지 못하고 있다. 또 일부 연구를 제외하고는(Blafour and Wechsler, 1996; Stazyk et al., 2011), 공공조직의 독특한 제도적·맥락적 특성이 조직몰입에 미치는 영향에 대한 경험적 연구는 거의 없는 실정이다.

공공조직은 성과급, 높은 보수같이 금전적인 보상을 하는데 상당한 제약이 있으며, 승진에서도 대체로 연공서열을 따르기 때문에 외재적인 보상으로 근무 의욕과 조직몰입을 증가시키는 데에는 한계가 있다. 또 공공조직의 목표모호성은 경제적 합리성에 근거한 동기이론으로 개인의 행태를 설명하는 데 충분한 근거를 제시하지 못하고 있다. Stazyk et al.(2011:

603)은 이와 같은 상황에서 공공조직의 조직몰입을 이해하기 위해서는 단순히 조직행태(organizational behavior) 차원에서 접근하는 것보다 정치이론과 조직행태의 교차점에서 조직몰입을 파악할 필요가 있음을 주장하고 있다. 공공조직의 정치적 환경은 목표모호성의 원인으로 주목하고 있으므로 목표모호성과 조직몰입의 연관성에 관한 연구는 공공조직의 조직몰입을 이해하는데 중요한 의미를 제공해 줄 수 있을 것이다.

따라서 이장에서는 목표모호성 하위차원이 조직몰입에 어떠한 영향을 미치고 있는지 경험적인 증거를 제시하였다. 이하에서는 조직몰입의 선행요인에 대한 이론적 논의를 바탕으로 연구가설을 설정하여 실증분석을 실시하였다. 특히 목표모호성이 조직몰입에 미치는 직접효과 뿐만 아니라 관료제적 조직구조에 의한 간접효과와 관리적 직위에 따른 차별적인 효과를 살펴보았다.

## 제2절 이론적 배경

### 1. 조직몰입의 개념적 정의 및 다차원성

#### 1) 조직몰입의 개념적 정의 및 다차원성

조직몰입(Organizational Commitment)은 조직의 목표와 가치에 대해 개인이 가지는 강한 신뢰 및 심리적 애착감으로 조직을 위해 기꺼이 헌신과 희생을 하겠다는 의사 또는 조직구성원으로서 존재하려는 강한 욕구로 정의할 수 있다(Mowday, Porter, and Steers, 1982). 조직몰입은 조직행태(organizational Behavior)연구에서 중요한 관리전략으로 주목하고 있는데, 이것은 조직몰입이 직무만족과 직무몰입에 긍정적인 관계를 가지며 낮은 이직률과 결근률, 개인적 소진(burnout)을 막아주는 등 조직성과 향상에 중요한 역할을 하는 변수이기 때문이다(Angle and Perry, 1981; Park and Rainey, 2007; Buchanan, 1974,1975; Yang and Pandey, 2009; Stazyk et.

al., 2011).

하지만, 동일한 조직에 있는 개인이라도 조직몰입과 조직에 대한 충성심은 다양하게 나타나고 있다. 어떤 사람은 조직에서 의미 있는 서비스를 제공하는데 가치를 두고 조직에 종사하는 사람이 있는 반면에 다른 사람은 단순히 돈을 벌기 위한 장소로 조직에서 일할 수 있기 때문에 이들 간 조직몰입 수준과 이에 영향을 미치는 선행요인은 다르게 나타난다(Rainey, 2009: 303). 특히, 개인의 업무경험, 개인적 특성, 직무에 대한 개인의 태도, 개인적 투자, 사회·문화는 조직몰입이 다르게 나타나는 요인이 되고 있다(Stazyk et al. 2011; Fischer and Mansell, 2009; Solinger et al, 2008). 또 조직 내 개인이 가지는 조직몰입은 조직의 무엇을 보느냐에 따라 달라질 수가 있게 되어 조직의 어떤 측면에서는 몰입의 정도가 높게 나타나고, 다른 측면에서는 낮은 몰입도를 가질 때도 있다. 예를 들어 어떤 개인은 조직 자체에 대해서는 낮게 몰입하지만, 조직 내 자신의 직무(occupation)에 있어서는 높은 몰입을 하고(Cohen, 2003:7) 조직의 사명과 정체성에 대해서는 몰입을 하지 않지만, 그렇다고 해서 조직을 떠나려는 의지가 있는 것도 아니다.

학자들은 조직몰입의 이러한 측면을 고려하고 조직몰입에 대한 이해도를 높이기 위해서는 다차원적인 접근(multidimensional approach)이 필요하다고 주장하며 다양한 차원으로 나누려는 시도를 해왔다(Angle and Perry, 1981; Balfour and Wechsler, 1991; Fischer and Mansell, 2009; Mathieu and Zajac, 1990; Meyer and Allen, 1991; Solinger et al., 2008).

예를 들어, Angle and Perry(1981)은 조직몰입을 가치에 대한 몰입(commitment of value)과 근속몰입(commitment to stay)의 두 가지로 구분하고 있다. 가치에 대한 몰입은 조직 목표에 대한 지지를 나타내는 것이며, 근속 몰입은 조직의 일원으로서 남아있으려는 의지를 나타내는 것으로 두 가지의 다른 차원을 구성하고 있다. Mathieu and Zajac(1990)<sup>25)</sup>

---

25) 이들은 조직몰입의 원인(Antecedents), 상호관계(Correlates), 결과(Consequence)에 대해 선행연구를 메타분석(meta-analysis)하여 정리하고 있다.

는 조직몰입을 태도적 몰입(attitudinal commitment)과 계산적 몰입(calculative commitment)으로 구분하고 있다. 태도적 몰입은 조직에 소속되어서 조직 가치를 공유하며 지속적으로 조직의 일원으로 있고자하는 개인적인 정체성과 관련이 있다. 반면, 계산적 몰입은 조직의 구성원으로 있을 때 얻게 되는 교환관계인 경제적인 이익에 관심을 두는 몰입이라 할 수 있는데, 다른 변수들과 이들 두 차원 각각의 관계는 다르게 나타나고 있어 조직몰입을 두 가지 차원으로 구성하고 있다.

또 Balfour and Wechsler(1996)은 공공조직에서 적용할 수 있는 조직몰입의 모델을 3가지 유형으로 구분하고 있다. 일체성 몰입(Identification commitment)은 조직의 목적이나 미션에 일체감을 느끼며 조직의 일원(membership)이라는 것과 조직의 업적에 대해 가지는 자부심으로 조직 목표에 대해 가지는 개인적인 느낌을 나타낸다. 소속 몰입(Affiliation Commitment)은 조직에 속한다는 소속감(belonging)과 조직 구성원을 가족과 같이 여기는 것을 나타낸다. 마지막으로 교환적 몰입(Exchange Commitment)은 개인의 노력과 기여에 대한 조직의 외적인 보상(extrinsic rewards)과 관련이 있는 것으로, 탁월하게 업무 수행에 대한 적절한 평가가 없을 때 교환적 몰입은 낮아지게 된다.

실증연구에서 가장 많이 활용되는 조직몰입의 유형화는 Meyer and Allen(1991)이 제안하는 정서적 몰입(Affective Commitment), 규범적 몰입(Normative Commitment), 지속적 몰입(Continuance Commitment) 3가지의 분류이다. 먼저, 정서적 몰입은 감정적인 애착상태에서 조직의 일원으로 조직에 일체감을 갖는 것으로 조직과 개인 간의 관계를 나타내는 것이다. 보통, 정서적 몰입이 높은 사람은 그들 자신이 원해서(they want to) 조직에 남아있기 때문에 조직의 목표와 가치관을 수용하거나 조직을 위해 헌신하려는 태도를 가지게 된다. 규범적 몰입은 조직에 최선을 다해 헌신하려는 윤리적인 의무감이나 책임감에서 오는 몰입으로 규범적 몰입이 높은 사람은 그들 자신이 조직에 무엇을 해야 한다는(they ought to do) 의무감(obligation)이 높게 나타나며, 조직이 부여한 책임을 충실히 수

행해야 한다는 내재적인 가치관을 가지게 된다. 마지막으로 지속적 몰입은 조직을 떠날 때 잃게 되는 기회비용인 인식된 비용(perceived cost)을 고려해서 조직에 지속적으로 몰입하려는 것으로 그들 자신이 필요하기 때문에(they need to) 조직에 남아 있으려는 것으로 본다(Meyer and Allen 1991; 67-68; Meyer et al., 1993: 539).

특히 Meyer and Allen(1991)의 정서적 몰입은 어떤 의무감이나 필요가 아니라 자신이 정말 좋아서 조직에 몰입하려는 것으로 출석률, 이직률, 직무만족, 직무태도 및 조직성과와 직접적 관련이 있고, 스트레스를 낮추고 업무친화도와 같은 개인적 요인과의 밀접하게 관련되어 있다(Meyer et al., 2002; Solinger et al., 2008; Park and Rainey, 2007; Balfour and Wechsler, 1991)<sup>26</sup>. 규범적 몰입 역시 정서적 몰입과 같이 조직과 개인성격에 있어서 소망하는 결과(desirable outcomes)를 나타낸다고 한다. 하지만 지속적 몰입에 대해서는 위의 두 가지 차원의 몰입과는 다른 관계가 나타나고 상호 관련이 있다 하더라도 부정적인 관계가 나타남을 분석하고 있다(Meyer et al., 2002).

이에 대해 Solinger et al.(2008: 70-71)은 조직몰입 연구의 지배적인 모델(dominant model)로 Meyer and Allen(1991) 3가지 차원이 활용되고 있지만, 이들의 분류대로 조직몰입을 연구했을 때 연구 결과는 일관되게 나타나지 않는다면 Meyer and Allen(1991)의 3가지 모델(three component model: TCM)에 대해 비판하고 조직몰입을 정의하는데 있어서 새로운 개념정립이 필요하다고 지적하고 있다. 특히 Meyer and Allen의 모델은 근본적으로 다른 태도적 현상(attitudinal phenomenon)을 동일한 현상으로 파악하고 있다고 지적하고 있다. 일반적으로 조직몰입은 조직에 대한 태도로 나타내는 것인데, 규범적 몰입과 지속적 몰입은 머물거

---

26) 일부 학자들은 Meyer and Allen의 3가지 차원의 조직몰입의 분류는 너무 광범위하다는 비판과 함께 정서적 몰입은 규범적/지속적 몰입과 다른 차원을 구성하기 때문에 조직몰입은 정서적인 몰입에 한정해야 한다는 주장을 하고 있다(Solinger et al, 2008; Bergman, 2006).



나(staying) 떠나는(leaving)행동의 특정한 형태로 판단하기 때문에 근본적으로 정서적 몰입과 다른 개념이라고 한다. 따라서 조직몰입은 조직에 대한 소속감이나 정체성과 심리적 상태를 나타내는 정서적 몰입만이 조직몰입의 태도적인 측면을 나타내는 핵심 요소라고 할 수 있다(Stazyk et al., 2011: 606). 마찬가지로 Balfour and Wechsler(1996)도 공공조직에 적용할 수 있는 조직몰입은 감정적이며 정서적인 측면의 몰입이 되어야 한다고 주장하고 있다.

## 2) 이 연구의 분석차원

이 연구에서는 조직 구성원의 조직에 대한 태도를 나타내는 Meyer and Allen(1991)의 정서적 몰입을 중심으로 조직몰입을 구성하기로 한다. 정서적 몰입에 한정하는 이유는 몇 가지를 들 수 있다.

먼저, 정서적 몰입은 조직몰입 연구 초기에 일반적으로 측정했던 개념과도 유사하며(Buchanan, 1974; Moon, 2000), 많은 선행연구에서 개인이 조직에 관여(involverment)하거나 일체감과 같은 정서적 반응을 조직몰입으로 파악하고 있는데(Solinger et al., 2008; Stazyk et al., 2011; Wilson, 1999; Meyer and Herscovitch, 2001), 이것은 정서적 몰입과 동일한 개념으로 볼 수 있다. 또 외부의 정치적·제도적 환경에 자유롭지 못하고 정책적 책임을 다하기 위해 개방형 체제(open system)로 행동해야 하는 공공조직에서 경제적인 이익과 관련된 다른 형태의 조직몰입(e.g. 계산적 몰입)을 분석하는 것은 상당히 어려운 작업이 되기 때문에 정서적 몰입을 조직몰입의 하위차원으로 구성하였다(Stazyk et al., 2011: 605-606).

둘째, 규범적 몰입은 조직에 대해 느끼는 의무감(obiligation)과 충성심이라 할 수 있는 데 이것은 조직에 들어간 이후에 사회화과정을 통해 조직구성원에 의해 내면화된 규범적인 압력의 결과로 볼 수 있다. 따라서 규범적 몰입은 조직의 목표와 가치를 개인적인 목표와 가치로 통합하기 위한 모티브를 제공해주고 이 과정을 통해 조직목표에 대한 개인적인 노

력을 증가시킬 수 있다는 기대를 하게하며(Yang and Pandey, 2009: 340-341) 조직과 정서적 일체감을 가지게 된다. Meyer et al.(2002)의 연구에 의하면 지속적 몰입과는 달리 정서적 몰입과 규범적 몰입만이 출석을, 성과, 조직시민행동 같은 조직과 관련된 변수와 상관관계를 나타내고 있고 두 차원의 몰입이 상호 관련성이 높은 것으로 나타났다. 또한 정서적 몰입과 규범적 몰입은 모두 심리적인 애착(psychological attachment)과 태도적인 측면을 나타내기 때문에(Yang and Pandey, 2009: 341) 정서적 몰입에 한정하여 분석하였다.

셋째, 한국은 직업공무원제를 택하고 있는데 직업공무원제는 계급제<sup>27)</sup>와 폐쇄적 임용체계, 일반 행정가를 중시하며 공무원의 신분보장이 중요한 특징이 되고 있다. 실제로 한국에서 공직에 종사하고자 하는 큰 동기 중의 하나가 공무원의 직업안정성 때문이다(고길곤, 박치성, 2010). 따라서 이직의사와 관련된 Meyer and Allen(1991)의 지속적 몰입을 한국 공무원에게 그대로 적용하는 것은 현실성이 떨어지는 것으로 판단하여 이 연구의 분석에서 제외하였다.

## 2. 조직몰입의 선행요인

Miller(2000)는 조직에 내재하는 ‘도덕적 해이’ 문제는 단순히 인센티브나 법적인 제제로 해결되는 것이 아니며 개인적 특성인 ‘몰입’을 통해 기회주의적인 행동을 막을 수 있기 때문에 조직몰입이 도덕적 해이의 궁극적인 해결책이 될 수 있다고 한다. Balfour and Wechsler(1996)도 공공조직에서 조직의 생산성과 성과에 관심을 가진다면 조직몰입은 중요한 쟁점이 된다고 지적하고 있다. 이처럼 조직몰입은 개인과 조직의 행동을 이해하고 조직성과를 파악하는 데 중요한 단서를 제공하기 때문에 학자들은 조직몰입을 흥미로운 연구주제로 인식하고 관심을 가져왔다.

---

27) 한국 정부는 행정환경의 변화와 행정서비스의 질 향상을 위해 계급제의 토대 위에 한정적으로 ‘고위공무원단’과 같은 직위분류제 요소를 도입하고 있다(강성철 외, 2011: 233).

특히 조직몰입과 관련한 많은 기존연구에서 공공-민간조직의 조직몰입을 비교하고 있다(Buchanan, 1974; Balfour and Wechsler, 1990; Cho and Lee, 2001; Moon, 2000; Steinhaus and Perry, 1996). 이 연구들은 공공조직 종사자들은 민간조직 종사자에 비해 조직몰입이 낮을 것으로 가정하였고, 실제 경험적 분석결과에서도 공공 관리자가 민간관리자에 비해 낮은 조직몰입을 나타내었다(Buchanan, 1974; Moon, 2000). 물론 이런 결과를 가지고 공공-민간의 섹터(sector) 차이로 단정 지어 엄격한 절차와 규칙, 시장정보의 부재가 공공조직 종사자의 조직몰입에 영향을 미치는 근거로 설명할 수도 있다. 하지만, 공공조직의 특성과 무관하게 공공조직 종사자들은 조직 그 자체보다 사회적인 가치와 사명, 고객에게 봉사하려는 의지를 강하게 가지기 때문에 조직몰입이 낮게 나타날 수도 있다(Rainey, 2009: 312). 또 Balfour and Wechsler(1996, 1991)의 주장처럼 공공조직 종사자들은 소속감은 낮지만, 조직의 목표와 가치에 대해 높은 몰입을 가지고 있기 때문에 민간조직에 적용할 수 있는 조직몰입의 일반적인 통념(conventional wisdom)으로 공공조직의 조직몰입을 제대로 파악하지 못한 결과일 수도 있다. Cho and Lee(2001)의 주장처럼 한국에서 공공-민간의 조직몰입의 차이는 공공-민간이라는 섹터의 차이보다는 관료제적 문화(Bureaucratic culture)와 전통적으로 이어져 온 사회적 가치의 차이가 조직몰입에 있어서 다른 결과가 나오게 할 수도 있다.

이처럼 어떤 요인이 공공조직의 조직몰입을 결정하는지 일치된 이론과 분석틀은 제공하지 못하고 있다. 아마도 각각의 연구마다 다른 측정문항으로 조직몰입을 측정해왔고 대부분 연구가 자기 보고적(self-report)인 측정방식으로 측정되었기 때문에 누구를 대상으로 연구가 진행되느냐에 따라 다른 결과가 나올 수 있다. 또 조직몰입의 하위차원에 따라 선행요인이 다르게 나타나기 때문에(Balfour and Wechsler, 1996) 합의된 조직몰입의 선행요인을 찾는 것이 힘들었던 것으로 보인다. 하지만, 조직 성과 측정이 어려운 공공조직에서 조직몰입은 조직의 효과성을 높여줄 수 있는 중요한 요인이 되고(Angel and Perry, 1981: 2-3) 조직설계 및 공공관리

전략을 개발하는데 실질적인 도움을 줄 수 있을 것이기 때문에 어떤 요인이 공공조직의 조직몰입 선행요인을 파악하는 것은 여러 가지 정책적인 함의를 제공해 줄 수 있다.

Mowday et al.(1982)은 조직몰입의 영향요인으로 크게 개인적 특성, 구조적 특성, 업무관련 특성과 업무 경험 4가지로 들고 있는데 아래에서는 조직몰입의 선행요인을 개인적 특성, 조직특성, 조직목표특성, 업무환경에 대한 인식 4가지로 분류하여 살펴보았다.

### 1) 개인적 특성

연령, 교육수준, 성별, 혼인여부, 근속기간, 조직 내 지위와 같은 인구통계학적인 변수들은 조직몰입과 관련이 있다(Angle and Perry, 1981; Meyer and Allen, 1991; Buchanan, 1974). 물론, 인구통계학적인 특성이 조직몰입과 어떤 관계가 있는지 뚜렷하게 일관적인 결과를 나타내지는 않는다(Meyer and Allen, 1991). 조직몰입의 선행연구를 메타분석 한 Mathieu and Zajac(2009)에 의하면 성별의 경우 여성이 남성에 비해 조직몰입이 높게 나타나고 있는데, 저자들은 Grusky(1966)를 인용하면서 여성은 조직 구성원이 되기 위해 남성보다 더 많은 장애물을 극복해야하므로 조직몰입이 높게 나타난다고 한다. 또 나이가 많은 사람일수록 조직에 더 몰입하는데, 이것은 나이가 많을수록 조직에서 더 높은 지위를 가지게 되어 조직에 남아 있으려 하는 경향이 높으며 자신의 업무에 대한 만족이 높기 때문에 이런 결과가 나타난다고 한다. 교육수준과 조직몰입은 부정적인 관계가 나타나는데, 교육수준이 높은 사람들은 조직에 거는 기대가 높지만 조직은 이를 충족시켜줄 수 없어서 조직몰입이 낮게 나타난다고 설명하고 있다. 조직에서 오랫동안 일한 경험이 있는 개인은 조직의 목표와 사명(mission)을 더 잘 이해하기 때문에 조직몰입을 높여져 근속기간(tenure)도 조직몰입과 관련이 있다(Balfour and Wechsler, 1996; Mathieu and Zajac, 2009). 또 조직에서 관리적인 직급(Managerial level)이 높으면

조직 내 주요 쟁점사안과 조직의 성과에 더 관심을 두게 되어 조직몰입이 높아지게 된다고 한다(Moon, 2000).

한편 외재적 보상인 급여, 승진에 대한 기대와 직무환경에서 느끼는 역할모호성(role ambiguity) 및 역할 갈등도 조직몰입에 영향을 미치는 요인이 된다(Balfour and Wechsler, 1996; Cho and Lee, 2001; Mathieu and Zajac, 2009; Meyer et al., 2002).

## 2) 조직특성

공공조직의 레드테이프(red-tape)(Stazyk et al. 2011), 집권화(Balfour and Wechsler, 1996; Stazyk et al., 2011; Cho and Lee, 2001; Wilson, 1999), 공식화(Moon, 2000; 김호정, 2004; 주호진, 2004)와 같은 조직 구조는 조직몰입에 영향을 미치는 요인으로 지적되어 왔다. 기존연구에서 조직구조가 조직몰입에 미치는 영향은 조직의 어떤 특성이냐에 따라 다르게 나타나고 연구결과도 일치하지 않고 다양하게 나타나고 있다. 예를 들어 레드테이프 같은 관료적 조직구조는 조직몰입에 부정적인 영향을 미친다는 것이 대부분이지만, 공식화의 경우 업무의 자율성과 재량을 약화시켜 조직몰입에 부정적인 영향을 미친다는 주장도 있지만, 명확히 규정된 규칙과 절차는 업무의 불확실성과 혼란을 감소시켜 조직몰입에 긍정적인 영향을 미칠 수도 있음을 보고하고 있다(김호정, 2004: 37). 마찬가지로 집권화도 강력한 리더쉽과 일원화된 명령체계가 업무의 혼란을 막을 수 있어 조직몰입에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다고 주장하는 반면, 집권적인 조직은 경직성이 높고 의사소통과 참여기회가 줄어들기 때문에 사기가 저하되어 부정적인 효과를 나타낼 수 있다. 집권화의 경우 긍정적인 효과보다 부정적인 효과를 나타내고 있다는 것이 보편적이다(김호진, 2004: 39).

한편 조직규모(size), 예산규모, 조직연령도 조직몰입의 선행요인으로 인식되어 왔다(Mathieu and Zajac, 2009; Glisson and Durick, 1988). 직관적으로 판단했을 때 큰 조직일수록 덜 매력적이고 조직과 동일시하는 것이

어려울 수 있지만, 오히려 큰 조직일수록 승진의 기회가 많고 다른 부가적인 혜택을 받을 수 있으며 다양한 사람들과 친밀한 대인관계를 가질 기회가 많으므로 조직몰입이 높게 나타날 수도 있다. 조직연령(organization age)도 조직이 지속적으로 정책을 집행하고 조직의 사명을 추구할 것이라는 안정성에 대한 기대를 나타내므로 조직몰입과 관련이 있는데, 설립된 지 오래된 조직의 종사자들에게서 높은 수준의 조직몰입을 나타내고 있다 (Glisson and Durick, 1988).

### 3) 조직 목표특성

조직목표도 조직몰입과 관련이 있다(Park and Rainey, 2007; Stazyk et al. 2011; Moon, 2000; Cho and Lee, 2001; Yang and Pandey, 2009). 조직몰입은 조직목표를 개인의 목표로 통합하는 정서적인 애착관계로 조직목표가 분명하다는 것은 조직몰입을 가지게 되는 동기를 제공해 줄 수 있다(Yang and Pandey, 2009: 340). 특히 목표체계는 조직구성원이 어떻게 조직과 조직목표를 생각하는지 파악할 수 있게 하는 조직에 관한 지식구조를 제공해 주기 때문에(Weiss and Piderit, 1999) 다수의 연구에서 목표구체성이 조직몰입에 유의미한 영향을 미치는 요인이라는 증거를 제시하고 있다(Yang and Pandey, 2009; Park and Rainey, 2007; Moon, 2000; Balfour and Wechsler, 1996).

반대로 조직의 목표모호성은 조직몰입에 부정적인 영향을 미친다(Stazyk et al., 2011). 조직목표가 분명하다는 것은 조직 구성원에게 조직이 바라는 행동이 무엇인지 지침과 기준을 제공해주지만, 목표가 구체적이지 않을 때는 조직이 의도하는(desired) 구성원의 역할에 대한 분명한 지침을 제공해주지 못하기 때문에 조직은 구조적인 통제 체계(structural control mechanism)를 사용하여 조직의 가치와 다른 행동을 하는 것을 막으려 한다. 결국, 조직의 목표모호성이 높아지면 조직의 집권화(Pandey and Wright, 2006; Starzyk and Goerdel, 2011), 레드테이프(전영한,

2004b), 공식화(Pandey and Rainey, 2006; Lee et al., 2009)가 높아지게 되어 이러한 조직구조 특성은 조직몰입에 영향을 미치게 된다. 또 조직구성원은 목표가 모호하거나 충돌한다고 인식할 때 어떻게 자신의 역할이 조직의 목표와 기대에 부응하는지 알 수 없어 역할모호성이 증가할 수도 있다(Starzyk et al., 2011; Pandey and Wright, 2006).

#### 4) 업무 환경에 대한 인식

Starzyk et al.(2011)은 조직몰입 연구에서 제도적인 맥락(institutional context)의 중요성을 강조하면서 개인적인 특성보다 조직의 환경요인에 더 관심을 둘 필요가 있다고 주장한다. 조직몰입의 선행요인을 메타분석한 Meyer et al.(2002)에 의하면 지지(support)적인 업무환경, 피드백은 조직몰입에 긍정적인 영향을 미치는 선행요인으로 보았다. 또 조직의 권한 위임(Park and Rainey, 2007; Wilson 1999)과 의사결정의 참여(Balfour and Wechsler, 1996), 절차적 공정성 인식(Park and Rainey, 2007; 최낙범·엄석진, 2013; 신황용·이희선, 2013), 리더쉽 또는 상사와의 관계(Wilson, 1999) 같은 업무환경요인이 조직몰입에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 발견되었다.

또 공공조직의 내부 구조와 과정(process)은 외부의 정치적인 권력의 통제로 구조화되는 경우가 많으므로 외부 정치적 환경의 지지, 즉 정치인이나 정치적 주인인 국민의 지지가 조직몰입에 영향을 미치는 요인이 될 수 있다(Perry and Rainey, 1988; Wilson, 1989).

### 제3절 가설의 설정

#### 1. 목표모호성과 조직몰입

##### 1) 사명이해 모호성과 조직몰입

조직사명(mission)은 조직의 존재이유를 상징적으로 나타내며 조직구성원들의 동기부여를 위한 핵심적인 요소가 된다(Dess and Miller, 1993; 전영한, 2004a 재인용). 보통 조직의 리더들은 조직사명을 통해 조직의 사회적 정당성을 부각시키고, 구성원들의 사명의식을 높이하고자 하는 의도로 조직의 존재이유에 관한 사명진술을 대내외적으로 공표하고 있다(전영한, 2004a).

Wright and Pandey(2011)는 미션 유의성(mission valence)라는 개념을 들면서 조직의 목적과 사회적 기여에 대해 매력을 느낄 때 개인은 지속적으로 조직에 머물고자하며 의욕적으로 업무에 참여하려는 동기가 높게 나타난다고 한다. 또 높은 미션유의성은 조직의 효율성과 효과성을 증가시켜주며, 조직 관리자는 조직의 활동이 사회적으로 기여한다는 데서 유익함을 얻을 수 있게 된다. Balfour and Wechsler(1991)는 특히 공공조직 구성원은 민간조직에 비해 조직의 사명과 목표에 더 몰입한다고 하면서 조직 사명에 흥미를 느낀 개인은 조직에 더 소속되고자 하는 욕구가 강하게 나타나고 조직의 성공을 위해 도움을 주려는 의지를 가지게 된다고 한다. 결국 조직의 사명에 대한 이해는 조직구성원의 조직몰입에 영향을 미치는 요인이 될 수 있다.

반대로 조직사명이 모호하고 쉽게 이해하기 어려울 때 조직구성원은 조직사명과 관련하여 개인적인 의미를 부여하는 것이 어렵기 때문에 조직의 목표와 가치에 대한 강한 믿음을 형성하지 못하게 된다. 결국 사명이 모호할 때 조직구성원의 조직몰입 수준은 낮아지게 될 것이다(Balfour and Wechsler, 1991: 356). 이상의 논의로 다음과 같은 가설을 설정할 수 있



다.

*가설 1-1 : 사명이해 모호성을 높게 인식할수록 조직몰입은 낮아질 것이다.*

## 2) 지시적 모호성과 조직몰입

지시적 모호성은 조직의 궁극적인 사명을 달성하기 위해 일상적인 의사결정과 행동지침을 나타내는 데 있어서 경쟁적인 해석가능성을 의미한다(Chun and Rainey, 2005a). 따라서 지시적 모호성은 중간관리자나 관료제의 일선에서 업무를 담당하는 일반 근로자들이 조직사명을 달성하기 위해 필요한 매일의 행동지침과 의사결정을 위해 제공되는 가이드라인이라 할 수 있다.

한편 지시적 모호성 개념은 Perrow(1961)가 말하는 실질적 목표(operative goals)와 관련이 있다. 실질적 목표는 공식적인 사명에서 표현하지 못하는 조직의 실질적인 운영정책을 나타내 주며, 조직에서 무엇을 해야 하는 지 구체적인 맥락을 제공해주기 때문에 조직 내에서 경쟁하는 가치들이 어떻게 선택되고 배분되는지 알 수 있게 해주어 조직구성원의 일상적인 행동을 이해하는데 유용한 정보를 제공해준다.

또 지시적 목표모호성은 개인의 역할모호성(role ambiguity)과도 관련이 있다(Pandey and Wright, 2006; Stazyk et al., 2011; 전영한, 2004a). 역할모호성의 개념은 다양하게 정의되고 있는데 Rizzo, et al.(1970)은 역할모호성을 어떤 행동을 하는 것이 적절할 것인지 명확성의 부족, 즉 정보의 부족으로 보고 있으며, Khan et al.(1964)는 역할모호성을 역할 수행 결과를 예측하지 못하는 것을 의미하는데 이 같은 정의에 의하면 역할모호성은 지시적 모호성과 관련이 있다. 예를 들어 모호하고 충돌하는 목표 때문에 문제해결을 위한 가이드라인이 제시 되지 않으면 정보의 부족으로 인해 개인의 역할모호성이 증가하게 될 것이다. Pandey and

Wright(2006)은 목표모호성이 높을수록 역할모호성이 높아진다는 직접적인 정(+)의 관계가 성립함을 보여주고 있다. 또한 역할모호성은 직무만족과 조직몰입에 부정적인 영향을 미치는 요인으로 지적되어 왔다.

결국 지시적 모호성이 높아질 때 구성원들의 역할에 대한 행동지침을 나타내는 푼대가 불명확하게 되어 자신의 업무와 조직에 대한 정서적인 일체감을 찾기 어렵게 될 것이고 자긍심과 소속감도 약해지게 될 것이다. 이상의 논의를 통해 지시적 모호성은 조직몰입에 부정적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 예상할 수 있어 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다 (Mathieu and Zajac, 1990; Stazyk, et al., 2011).

*가설 1-2 : 지시적 모호성을 높게 인식할수록 조직몰입은 낮아질 것이다.*

### 3) 평가적 목표모호성과 조직몰입

최근 정부개혁의 주요 쟁점인 성과지향관리(Performance oriented management)는 측정 가능한 목표를 설정하여 높은 성과를 내고 성과에 따른 공정하고 합리적인 평가를 통해 개인의 업무수행 능력을 향상 시켜 조직의 효과성을 높이하고자 하는 것이다. 이러한 논리의 바탕에는 성과평가의 공정성이 전제되어야 하고 최근에 많은 학자들이 조직공정성(organizational justice)에 관심을 가지는 것도 이러한 이유 때문일 것이다. 다수의 연구에서 조직공정성은 조직몰입에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석하고 있다(김호균·김정인, 2013; 신황용·이희선, 2013; 최낙범·엄석진, 2013). 조직공정성은 조직 내에서 정당한 분배가 적절한 절차를 거쳐 이루어지고 자신의 기대에 합당한 대우를 받는 균형 있는 상태를 의미하는데(최낙범·엄석진, 2013), 이러한 조직공정성은 객관적인 평가지표를 통해 조직구성원들이 동의할 수 있는 결과물로 산출 될 때 확보될 수 있을 것이다. 하지만 객관적인 성과지표가 없을 때는 평가에 대한 주관적

인 가치가 개입되고 평가결과에 대한 공정성을 확보하기 어려워져 조직몰입에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

Jung(2012)에 의하면 평가적 모호성은 평가주체가 누구인가에 따라 평가결과가 달라질 수 있어 많은 갈등을 발생시킬 소지가 있고 이로 인해 조직구성원은 조직에 대한 정서적 일체감이나 연대감을 가지는 것이 어려워져 이직의사를 높이는 요인이 된다고 한다. 특히 객관적인 성과지표가 없을 때에는 업무 활동에 대한 관찰가능성이 낮아 조직관리자들은 절차적인 규정을 설정하고 규정 준수를 통해 성과를 평가하려고 한다. 또 모호한 평가지표는 조직관리자들이 조직의 내부적인 관리보다는 외부의 정치적 세력의 인정과 여론, 평판에 민감하게 반응하여 성과에 대한 책임성을 확보하는 것이 어려워지게 된다(Rainey, 1993: 128). 또한 공공조직 근로자들은 자신이 수행하는 업무의 중요성이나 책임감을 더 크게 느낄수록 존중감을 느끼는 경향이 있는데(최낙범·엄석진, 2013: 190) 업무수행에 관한 책임성과 대응성의 부족은 조직몰입에 부정적인 영향을 미치게 될 것이다.

*가설 1-3 : 평가적 모호성을 높게 인식할수록 조직몰입은 낮아질 것이다.*

#### 4) 우선순위 모호성과 조직몰입

공공조직은 모호한 정치적 위임규정과 변화하는 국민들의 요구에 대응해야 하기 때문에 다양하고 충돌하는 목표를 가지고 있다(Lowi, 1979). 또 목표는 항상 복잡한 집합체(sets)로 구성되어 있고 목표집합체는 계층적인(hierarchical) 복잡성을 가지고 있어서 하나의 목표는 다른 목표의 수단이 되는 수단-목표(means - ends)의 사슬(chain)을 형성하고 있다(Rainey, 1993: 134-135). 복잡한 구조를 가진 목표 체계 속에서 제한된 자원으로 일해야 하는 정부 관료제는 단일 조직이어도 조직목표를 누구의 관점에서

보느냐에 따라 우선순위가 달라질 수 있다. 예를 들어 동일한 정부 부처 내에서도 실·국·과에 따라 추구하는 목표가 다르고 이들 간에 우선순위를 정하는 데 있어서 갈등이 발생할 소지는 충분히 있다. 또 정책 사업을 직접 담당하는 실·국과 예산 및 인사관리 등 조정자 역할을 하는 기획조정실은 동일한 부처 내에서도 다른 목표를 가지고 있으며, 사업을 담당하는 실·국의 입장에서 참모기능을 하는 기획조정실의 목표는 사실상 제약요인이 될 수 있다(조석준·임도빈, 2010: 218-227).

한편 우선순위 모호성은 목표갈등(goal conflict)과 유사한 개념으로 이해되고 있다(전영한, 2004a). 목표갈등은 의사결정을 하는데 분리된 다른 선호가 있는 것인데, 분리된 선호가 있는 가운데 추구해야 할 다양한 목표가 있다는 것은 목표충돌의 잠재성이 내재하게 되며, 목표충돌의 잠재성은 순차적으로 조직 내부에서 다른 종류의 갈등을 일으키게 된다. 예를 들어 핵심관료(central staff)와 집행관료, 전문가와 행정가, 정치가와 실제 일선현장의 업무담당자들은 각자가 맞닥뜨리는 상황이 다르고 목표에 대한 해석이 달라서 상호 간의 갈등이 생길 수 있다. 전문행정관료(Career staff)는 자신을 부처와 일치된 것으로 생각하고 부처의 정책에 강하게 헌신하는 반면 정치적 임명자들은 자신들을 대통령의 대표자로 생각하기 때문에 다른 정치적 견해를 가질 수 있다(Meier, 1985). 또 전문행정관료들은 정무직공무원들보다 정책 및 조직에 대한 시간적 시각이 길고 조직 중심적인 사고에서 정책 사안을 평가하고 정책이념보다는 전문지식을 상대적으로 중시하는 경향이 있어 이들 상호 간에는 관료적 갈등(bureaucratic conflict)이 표출될 수도 있다. 갈등 상황을 겪게 되는 관료들은 조직의 목표와 가치 추구에 대한 긍정적인 믿음을 가지는 것이 어렵게 되어 조직몰입이 낮아지게 될 것으로 예상할 수 있다.

*가설 1-4 : 우선순위 모호성을 높게 인식할수록 조직몰입은 낮아질 것이다.*

## 2. 목표모호성과 조직구조

조직의 목표모호성은 조직행태에 직접적인 영향을 미칠 수 있지만, 목표모호성이 조직구조에 영향을 미치므로 이를 매개하여 간접적으로 조직행태에 영향을 미칠 수도 있다. Wilson(1989)에 의하면 정부는 많은 목표를 가질수록 표준화된 절차적 제약을 더 많이 갖게 된다고 하며, 공공조직은 더 많은 목표를 가질수록 권한이 조직 상부로 집중 되는 경향이 있다고 한다(전영한, 2004b 재인용). Stazyk and Goerdel(2011)은 목표모호성의 부정적인 효과는 계층제적인 권한과 통제시스템을 통해 완화될 수 있음을 분석하고 있다. 몇몇의 연구에서 목표모호성이 증가할수록 집권화, 루틴화, 레드테이프 같은 관료제적 조직구조가 증가하고 있다는 경험적인 증거를 제시하고 있다(전영한, 2004b; Chun and Rainey, 2006; Pandey and Wright, 2006). 이상의 논의에 의하면 조직관리자의 입장에서 목표모호성 높을 때에는 관료제적 통제 메커니즘(control mechanism)을 통해 조직구성원들의 행동을 통제하려는 유인이 클 것이다. 따라서 여기서는 목표모호성이 관료제 조직구조에 미치는 영향을 분석하여 조직행태로의 매개효과를 파악하고자 한다.

이 연구에서 관심을 가지고 분석을 하는 조직구조는 집권화, 공식화, 레드테이프이다. 조직구조의 집권화, 공식화, 레드테이프는 Max Weber가 제안하는 ‘관료제’이념의 핵심적인 특성을 나타내는 것으로 정부 관료제를 관리하기 위한 효과적인 수단이 되는 것은 사실이지만, 관료제 조직구조는 역기능을 가지며 조직 구성원의 행태에 부정적인 영향을 미치고 있어 행정학의 비판대상이 되어 왔다. 여기서 레드테이프는 공공조직의 ‘공공성(publicness)’이라는 특성 때문에 어쩔 수 없이 생기게 되는 산물인데(Walker and Brewer, 2009) 공공조직의 목표모호성은 레드테이프에 직접적인 영향을 미칠 수 있다(Chun and rainey, 2006; Pandey and Wright, 2006). 한편 레드테이프는 공식화와 밀접한 관련이 있지만(Bozeman and Scott, 1996) 공식화와 레드테이프는 구별되는 차이가 있다(Pandey and

Scott, 2002; Bozeman 1993). 보통 레드테이프는 병폐적인 것으로 부정적인 의미로 사용되었다면 공식화는 부정적인 의미보다는 긍정적이고 중립적인 의미로 볼 수 있기 때문에(Bozeman, 1993) 이 연구에서는 양자를 다른 개념으로 사용하기로 한다.

먼저 사명이해 모호성은 조직의 집권화와 공식화, 레드테이프를 증가시킬 것으로 예상할 수 있다. 사명진술(mission statement)은 구성원들이 조직에서 정체성을 확립하고 조직에 몰입할 수 있도록 조직 가치에 대해 의사소통의 기회를 제공해 주는 역할을 한다(Weiss and Piderit, 1999:196). Wilson(1989: 101)에 의하면 조직의 사명이 명확할 때에는 조직의 기관장은 실무자들이 자신이 생각한대로 행동할 것이라는 확신을 가지게 되며 상하간의 신뢰가 형성되어 권한의 위임이 더 쉬워질 것이다. 또 이런 환경에서는 정보에 대한 왜곡이 심하지 않기 때문에 정보 제공자와 수여자간의 공통적인 의미를 공유할 수 있어 업무의 예측가능성을 높일 수 있다.

이에 반해 조직의 사명이 모호하고 구성원들이 조직사명에 대한 합의와 이해가 부족할 때에는 상위직 관리자들은 하급자들이 조직의 가치와 다른 행동을 하는 것을 막기 위해 권한을 위임하고 자율과 재량을 주기보다 의사결정을 집권화하고 절차적인 규정을 통해 하급자들의 행동을 통제하려 할 것이다.

둘째, 지시적 모호성은 집권화, 공식화, 레드테이프를 증가시킬 것으로 예상할 수 있다. 정치적 위임이 구체적이지 못하여 목표가 모호한 상황에서 업무결과에 대한 책임성(accountability)을 가지는 정부조직의 고위 관리자들은 권한 위임을 꺼리게 된다(전영한, 2004b: 7). 또 상위직 관리자들은 낮은 직급이 행사할 수 있는 재량을 제한함으로써 조직의 확실성을 보장하려 하고 목표가 모호한 상황에서 발생할 수 있는 불확실성을 완화하고자 할 것이다. 따라서 지시적 목표모호성이 증가하면 조직 관리자들은 집권화의 수준을 증가시켜 상관의 지시와 명령을 따르게 하고 자율적인 의사결정을 최소화하려고 할 것이다. 또 공식화된 업무 규칙과 절차

를 마련하여 조직구성원이 조직이 의도하는 가치와 다른 행동을 하는 것을 막고 업무의 안정성과 업무 수행의 일관성을 유지하려고 할 것이다. 또한, 지시적 목표가 모호할 경우 행정조직은 실제 집행단계에서 업무를 구체적으로 정의해야 할 필요성이 커지기 때문에 복잡하고 번거로운 절차적인 규칙과 규정을 만들어(Jung and Rainey, 2014:11 전영한, 2004b: 6) 문제가 될 수 있는 사안의 책임소재를 피하려고 할 것이다.

셋째, 평가적모호성도 관료제 조직구조를 증가시키는 원인이 된다. 정부 조직에서는 성과를 객관적으로 평가할 수 있는 성과지표가 많지 않다. 또 성과평가 기준도 민간조직처럼 이윤이나 판매량과 같이 명확하게 나타나지 않고, 추구해야 할 가치도 효율성뿐만 아니라 형평성, 책임성 등 다양한 가치를 지향해야 한다. 설령 목표달성을 평가할 수 있는 지표가 있다고 하더라도 목표의 달성정도를 명확하게 평가하는 것이 쉬운 일이 아니다. 정부조직은 목표달성에 영향을 주는 관련된 상황요인들이 복잡하게 얽여 있는 경우가 많으므로 이들의 영향을 배제하고 관료나 조직이 어느 정도 순수하게 기여하였는가를 평가하기 어렵기 때문이다(정광호·조경호, 2004: 168). 따라서 조직의 관리자들은 업무수행과정을 감독하고, 업무수행 규정과 규칙을 제정하여 절차를 제대로 지켰는지 여부를 통해 성과를 평가하려고 할 것이다(Rainey, 2009: 150). 또 명료한 성과지표의 결여는 권한위임과 관리의 자율성을 부여하는 것을 어렵게 만들 수 있다. 한편, Rainey, Pandey and Bozeman(1995)는 목표모호성이 레드테이프를 증가시키는 요인이 된다고 한다. 저자들에 의하면 공공조직에서는 목표모호성으로 인해 성과를 평가할 수 있는 성과지표 설정이 어렵고, 이를 보완하기 위해 조직관리자들은 과도한 절차적인 규정과 규칙을 제정하여 이것을 제대로 지켰는지를 여부를 통해 성과를 평가하고 있다. 따라서 평가적 모호성은 불필요한 절차적인 제약과 규칙을 많이 만들어 레드테이프를 증가시킬 것이다.

마지막으로 우선순위 모호성도 관료제 조직구조를 증가시킬 것으로 예상된다. Wilson(1989: 133)은 하나의 명확한 목표만 달성하려고 할 때 일

선에 있는 실무자에게 재량권을 부여하는 것은 쉬운 일이지만 목표가 많고 복잡할 때 실무자에게 권한을 위임하는 것은 많은 위험을 가진다고 한다. 또 추구해야 할 다양한 목표가 있고 목표갈등이 발생할 때 한정된 자원을 분배해야 하는 관리자들은 많은 제약을 가지게 되며 더 위험회피적인(risk-averse) 성향을 띄게 된다(Wilson 1989: 132). 이러한 환경에서는 관리자들은 조직이 의도한 방향으로 근로자들의 행동을 이끌어 내기 위해 준수해야 할 규칙을 만드는데 많은 시간을 할애하게 되며(Buchanan, 1975; Perry and Rainey, 1988; Wright and Davis, 2001) 공식적인 절차와 규칙, 표준화된 의사결정은 행정적인 책임성을 져야 하는 관리자에게 안전망과 같은 역할을 하여 조직 활동의 정당성을 부여해 줄 수 있다. 목표모호성의 하위차원과 분권화, 레드테이프의 관계를 분석한 전영한(2004b)의 연구에서도 우선순위 모호성은 분권화 인식과 레드테이프 감소에 부(-)의 영향을 미친다는 것으로 경험적으로 분석하고 있다. 이상의 논의를 통해 다음과 같이 목표모호성과 관료제 조직구조의 가설을 설정할 수 있다.

**가설 2 : 목표모호성을 높게 인식할수록 집권화 수준을 높게 인식할 것이다.**

가설 2-1: 사명이해 모호성을 높게 인식할수록 집권화 수준을 높게 인식할 것이다.

가설 2-2: 지시적 모호성을 높게 인식할수록 집권화 수준을 높게 인식할 것이다.

가설 2-3: 평가적 모호성을 높게 인식할수록 집권화 수준을 높게 인식할 것이다.

가설 2-4: 우선순위 모호성을 높게 인식할수록 집권화 수준을 높게 인



식할 것이다.

**가설 3 : 목표모호성을 높게 인식할수록 공식화 수준을 높게 인식할 것이다.**

가설 3-1: 사명이해 모호성을 높게 인식할수록 공식화 수준을 높게 인식할 것이다.

가설 3-2: 지시적 모호성을 높게 인식할수록 공식화 수준을 높게 인식할 것이다.

가설 3-3: 평가적 모호성을 높게 인식할수록 공식화 수준을 높게 인식할 것이다.

가설 3-4: 우선순위 모호성을 높게 인식할수록 공식화 수준을 높게 인식할 것이다.

**가설 4 : 목표모호성을 높게 인식할수록 레드테이프 수준을 높게 인식할 것이다.**

가설 4-1: 사명이해 모호성을 높게 인식할수록 레드테이프 수준을 높게 인식할 것이다.

가설 4-2: 지시적 모호성을 높게 인식할수록 레드테이프 수준을 높게 인식할 것이다.

가설 4-3: 평가적 모호성을 높게 인식할수록 레드테이프 수준을 높게 인식할 것이다.

가설 4-4: 우선순위 보호성을 높게 인식할수록 레드테이프 수준을 높게 인식할 것이다.

### 3. 조직구조와 조직몰입, 직무만족<sup>28)</sup>

많은 연구에서 집권화, 공식화, 레드테이프 같은 관료제 조직구조는 조직행태에 영향을 미치는 선행요인으로 주목하고 있다(Morri and Steers, 1980; Moon 2000; Stazyk et al., 2011; Yang and Pandey, 2009; 김호정, 2004; 류은영·류병곤, 2012; 주효진, 2004)

먼저, 집권화는 조직몰입과 직무만족에 부정적인 영향을 미치는 것으로 보고하고 있다. 집권화된 조직은 의사결정이 조직의 상층부에 있기 때문에 조직 전체를 일괄적으로 통제할 수 있다는 장점이 있지만, 조직이 경직되어 있어서 신속한 대처가 필요한 상황에서는 유연하게 대처하기 어려워 효율성이 떨어지게 된다. 또 집권화된 구조는 계층적인 위계를 바탕으로 조직이 운영되므로 전통적인 정부 수단인 ‘명령과 통제’를 강조하는 경향이 있어 조직구성원들의 의욕을 감소시키는 요인이 될 수 있다. 따라서 다수의 연구에서 집권화는 조직에 대한 소속감, 정체성 등 조직몰입과 직무만족에 부정적인 영향을 미치는 것으로 보고 있다(Balfour and Wechsler, 1996; Moon, 2000; 김영호 외 2010; 김호정, 2004; 류은영·류병곤, 2012). 특히 한국 정부조직은 1960-70년대에 강력한 집권화를 가진 군부 정권을 경험하여 다른 국가에 비해 더 많은 구조적인 통제와 제약과 같은 집권화의 경험이 있고, 이러한 요인은 조직몰입과 직무만족에 부정적인 영향을 더 많이 미쳤을 것으로 보인다.

이에 반해 분권화는 조직의 하급자에게 더 많은 권한과 재량권을 주고 의사결정에 참여할 수 있는 기회를 가질 수 있게 한다. 조직의 의사결정

---

28) 여기서는 조직몰입과 직무만족의 가설을 함께 제시하였다. 그 이유는 조직구조가 조직몰입 및 직무만족에 미치는 영향을 분석한 많은 연구에서 조직효과성의 대리지표(proxy variable)로 조직몰입과 직무만족 함께 파악하고 있기 때문이다(김호정, 2004; 주효진, 2004).

에 참여할 수 있는 권한을 가진 하급자들은 자신이 조직에서 중요한 역할을 하고 있다는 긍정적인 정서를 가질 수 있어 조직에 대한 자긍심, 공동체 의식, 자신감과 조직 활동에서 재미를 느끼게 된다(Rainey, 2009). 또 조직에 대한 긍정적인 감정을 가진 개인은 높은 수준의 조직몰입과 직무만족이 나타날 것으로 예상할 수 있다(Morris and Steers, 1980). 최근에 정부의 관리적 개혁으로 하급자에게 더 많은 권한과 재량권을 부여하고 의사결정에 참여기회를 제공하는 것도 ‘명령과 통제’를 강조하는 위계적인 조직구조보다 수평적인 유기적 조직구조에서 조직구성원이 자신의 역할에 대한 의미를 쉽게 찾을 수 있고 조직에 참여하는 것을 즐겁게 여겨 적극적으로 업무에 참여하여 높은 조직성과를 나타내게 하는 수단이 되기 때문이다.

*가설 5-1: 집권화 수준을 높게 인식할수록 조직몰입은 낮아질 것이다.*

*가설 5-2: 집권화 수준을 높게 인식할수록 직무만족은 낮아질 것이다.*

Morris and Steers(1980)는 공식화의 수준이 높으면 조직몰입이 높아진다고 한다. 공식화는 누가 어떤 일을 어떻게 해야 하는가를 나타내는 절차와 규정인데 주어진 지위에서 자신의 역할이 무엇인지 공식적인 규칙과 절차가 없을 때 조직 내 개인에게 역할모호성이 일어날 가능성이 크다. 조직 구성원은 조직 목표달성을 위해 자신에게 기대된 역할이 무엇인지 알 수 없을 때 업무에서 오는 소외감이 높아지기 때문에 조직과 직무에 대해 부정적인 감정을 가지게 되어 조직몰입과 직무만족이 낮아지게 된다(김영호 외, 2012: 189-190; Kahn, et. al., 1964; Rizzo, et. al., 1970). 또한, 관료의 입장에서 재량의 증가가 긍정적인 효과만 나타내는 것은 아니다. 자신이 무엇을 어떻게 해야할 지 분명하지 않은 상황에서 업무를 집행해야 하는 관료들은 재량과 자율성보다 공식화된 규정과 절차가 있을 때 자신들의 행동에 대한 안전장치로 작용할 수 있어 오히려 긍정적인 조직행

태를 가질 수도 있다(김호정, 2004: 37). Bastein(2009)은 목표모호성이 조직구성원의 자율성과 재량을 증가시키기 때문에 성과를 향상시킬 수 있을 것으로 예상하였지만, 집행을 담당하는 일선관료들을 심층인터뷰 하였을 때에는 예상과 달리 명문화된 규정과 절차가 있는 것에 대해 더 긍정적인 태도를 나타내고 있음을 밝히고 있다.

하지만 공식화된 절차적인 규정과 규칙을 직면하게 되는 조직 구성원은 자신이 어떤 상황을 바꾸거나 조직의 의사결정에 참여할 기회가 없기 때문에 무기력감과 비관, 좌절감 등 부정적인 정서를 가질 수도 있다(Bozeman and Rainey 1998; DeHart-Davis and Pandey 2005; Pandey and Kingsley, 2000 ; Rainey, et al., 1995; Monihan and Pandey, 2007). 특히 국민들의 다양한 요구에 대응해야 하는 공무원의 입장에서 자신이 맞닥뜨린 상황에 따라 유연하게 대처할 수 있는 권한이 없을 때에는 업무에서 소외감을 더 크게 느낄 수 있다. 또 개인적인 가치관과 조직의 규정이 다를 경우 역할갈등을 유발하여 조직몰입과 직무만족에 부정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다.

*가설 6-1: 공식화 수준을 높게 인식할수록 조직몰입은 낮아질 것이다.*

*가설 6-2: 공식화 수준을 높게 인식할수록 직무만족은 낮아질 것이다.*

레드테이프는 정부의 성과를 결정하는 중요한 지표가 된다. 예를 들어 낮은 수준의 레드테이프의 인식은 높은 조직성과를 내지만, 반대로 높은 수준의 레드테이프 인식은 낮은 조직성과를 나타내기 때문이다(Walker and Brewer, 2009). 또 조직에서 경직되고 과도한 절차적인 규정을 경험한 공무원들은 자기표현, 책임성, 성장에 대한 욕구를 억제하게 되고 소외감과 무기력감을 느끼게 되며, 조직에서 의미 있는 활동에 참여하는 데 좌절감을 겪을 수 있다(Baldwin, 1990). 또 과도한 절차적인 규정은 공공관리자들이 공공의 이익을 생산하는 것이 아니라 공적자원을 소비하는 절

차에 참여하는 의무감을 느끼게 해 긍정적인 감정을 가지기 힘들어진다 (DeHart-Davis and Pandey, 2005:136).

*가설 7-1: 레드테이프의 인식이 높을수록 조직몰입은 낮아질 것이다.*

*가설 7-2: 레드테이프 인식이 높을수록 직무만족은 낮아질 것이다.*

#### 4. 관리적 직위에 따른 목표보호성과 조직행태의 차별적 효과

조직목표는 사슬과 같이 연결되어 있고 어떤 목표는 다른 목표를 달성하기 위한 수단적인 역할을 하고 있어 조직목표도 피라미드의 계층적 구조로 되어 있다. 따라서 목표의 계층제적 특성은 관료제의 계층적 구조가 반영되어 나타나기 때문에 관료조직 내 관리적 직위에 따라 관료가 맞닥뜨리는 조직목표는 다르게 나타날 것이다. 결국, 조직목표는 조직의 구조에 체계적으로 반영되는데 상위직은 상위목표를 하위직은 수단적 목표를 추구하게 된다. 예를 들어 환경부의 조직목표가 ‘환경의 보존을 통한 국민의 삶의 질 개선’ 이라면 환경부 장관과 차관은 목표달성에 대한 궁극적인 책임을 지고 하위부서 담당자는 수단적 목표달성의 책임을 지게 된다. 또 환경의 질 보존이라는 상위목표를 달성하기 위한 수단 중 중요한 것이 수질환경보호와 폐기물관리라고 한다면, 수질보호를 위해 물환경정책국을, 폐기물관리를 위해 자원순환국을 설치하게 된다(이종수 외, 2014: 216). 이때 국마다 다른 하위조직 목표를 추구하게 되며 국장이 직면하는 목표는 장·차관의 목표와 다를 것이다. 마찬가지로 국의 하위조직인 과(課)의 과장은 국장과 다른 수준의 목표를 추구하게 될 것이며 행사할 수 있는 권한과 역할도 다르게 나타날 것이다. 결국, 계층제 내부에서 어디에 위치하느냐에 따라 목표보호성의 하위차원이 미치는 영향은 다르게 나타날 수 있다.

한편 다수의 연구에서 관리자의 활동과 행동은 계층제에서 어느 위치에

있느냐에 따라 다르게 나타난다고 한다(Michael and Yurl, 1993: 332). Moon(2000 :185)은 조직의 상위관리자들은 중간관리자보다 더 넓은 범위의 조직사안에 관심을 가져야하고 의사결정에 있어서도 많은 권한을 행사할 수 있으며 이에 따른 책임의 범위도 넓다고 한다. 또 권력근거이론(power based theory)에 의하면 권력과 조직몰입은 정(+)의 관계가 나타난다고 한다(Wilson, 1999). 따라서 책임과 권한을 많이 가진 상위관리자는 중간관리자에 비해 더 높은 조직몰입을 가지게 되며 내재적 동기가 강하게 나타날 것으로 예상하고 있다. 또 Chun and Rainey(2006 :106)은 목표모호성과 직무만족의 관계를 분석하는 연구에서 관리적 직위가 직무만족에 유의미한 영향을 미치고 있음을 나타내고 있다. 이상의 논의에 의하면 조직의 관리적 직위(managerial level)에 따라 조직행태가 달라질 수 있음을 예상할 수 있다.

**가설 8 : 관리적 직위에 따라 목표모호성의 하위차원이 조직행태에 미치는 영향은 다르게 나타날 것이다.**

Lee et al.(2009: 298-299)는 목표모호성의 선행요인은 목표모호성의 어떤 하위차원을 보느냐에 따라 다르게 나타난다고 한다. 예를 들어 지시적 모호성과 평가적 모호성은 루틴화, 복잡성과 같은 조직특성과 환경적인 영향을 모두 받지만, 우선순위 모호성은 조직요인보다 제도적·환경적 요인에 더 큰 영향을 받는다고 한다. 한편 조직은 외부의 다양한 권력으로부터 정치적인 주목을 받으며 정치적 행위자마다 조직에 거는 기대가 다르기 때문에 조직은 복잡하고 갈등하는 목표를 가지게 된다. 결국 정치적 통제와 같은 환경적 요인은 우선순위 모호성을 증가하게 만들고 이는 루틴화, 복잡성과 같은 기술적 요인에 의해 감소되지 않는다.

박천오(2012)는 정부관료제의 공무원을 정무직공무원, 사무직 직업관료, 일선관료로 구분하고 있다<sup>29)</sup>. 공무원들은 관료제 내부에서나 외부환경과

---

29) 모든 행정기관이 이들 세 계층으로 구성되는 것은 아니다. 또한 행정기관에 따라 각

의 관계에 있어서 계층에 따라 역할, 권력, 위상, 기능, 활동, 선호 등에 차이를 보이고 있으며 이는 정책과정과 정책결과에 적지 않은 영향을 미치고 있다(p29). 사무직 직업관료는 다시 중상위층과 하위층으로 나눌 수 있는데, 한국의 경우 고위공무원에 속하는 실·국장급을상위직 직업관료로 그 아래 4~5급을 중간직직업관료로 볼 수 있다. 중상위층 직업관료는 정무직공무원 아래에서 조직전반의 의사결정과정과 소속부서의 전략결정, 정무직의 정책지시를 구체적인 정책프로그램으로 기획하고, 주요 정부프로그램을 감독하는 등 관리업무를 주로 담당한다. 또 중상위직 직업관료는 정무직공무원과 하위직 직업관료 양측으로부터 상충되는 기대를 받게 된다. 정무직공무원들은 조직의 목표가 하급자를 통해 충실히 수행되도록 이들을 독려하는 반면, 하급자들은 이들이 자신들의 이익을 최상위층에 대표해줄 것을 기대한다(p35-37). 따라서 중간관리자의 업무는 하위직의 집행관료에 비해 덜 정형화 되어 있고 이들은 외부 정보에 더 의존하고 외부환경을 모니터해야할 필요가 있다. 이처럼 충돌하는 기대와 환경적 영향을 많이 받는 중간관리자들에게는 우선순위 모호성은 조직행태를 설명하는 중요한 요인이 될 수 있다. 따라서 우선순위 모호성은 조직의 중간 관리자에게 더 큰 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다.

**가설 9 : 집행관료에 비해 중간관리자에게서 우선순위모호성이 조직행태에 미치는 영향이 크게 나타날 것이다.**

*가설 9-1: 집행관료에 비해 중간관리자에게서 우선순위 모호성이 조직몰입에 미치는 영향이 크게 나타날 것이다.*

*가설 9-2: 집행관료에 비해 중간관리자에게서 우선순위 모호성이 직무만족에 미치는 영향이 크게 나타날 것이다.*

---

부류 공무원의 비율이 차이 날 수 있다 예를 들면, 연구기관에는 일선관료가 거의 없는 반면, 경찰이나 공립학교에는 일선관료들이 수적으로 지배적이다(박천오, 2012: 27).

*가설 9-3: 집행관료에 비해 중간관리자에게서 우선순위 모호성이 공식  
봉사동기에 미치는 영향이 크게 나타날 것이다.*

반면, 하위직 직업관료는 중상위층과 달리 외부환경과의 접점에서 일하지 않는 한 정치 환경과의 관련성이 적으며 업무수행방식도 민간부분의 사무직원들과 크게 다르지 않다. 따라서 이들에게는 전문기술과 지식, 동료나 부하들과 원만한 대인관계를 유지할 수 있는 능력이 주로 요구된다(박천오, 2012: 37). 또한 이들은 중상위층 직업관료와 다른 수준에서 정책을 다루고, 실질적으로 정책집행을 담당하는 실무자들이며 직접 대민업무를 담당하기도 한다. 따라서 이들에게 있어서 정책은 추상적인 계획이나 일반적인 원리가 아니라 구체적 상황 속에서 결정해야하는 행동지침이 된다.

Buchanan(1974: 342)에 의하면 조직구성원들은 자신들의 노력이 조직의 성공으로 이어진다는 것을 관찰할 수 있을 때 조직에서 중요성을 인식하며 긍정적인 태도를 가지게 된다고 한다. 또 경쟁자이자 협조자로서 공유된 가치를 지향하는 동료들이 어떻게 자신을 평가하는 지는 조직생활에서 개인의 감정에 영향을 미치는 중요한 요인이 된다. 따라서 정형화되고 루틴화된 세부적인 업무를 주로 담당하는 하위직은 객관적인 평가기준에 더 반응할 것이고 자신이 해야 할 업무에 대한 절차와 규정이 명확하고 자신의 역할에 대한 평가가 가능할 때 업무에서 오는 소외감은 덜하게 될 것이고 긍정적인 정서 상태를 유지할 수 있을 것이다. 이상의 논의에 의하면 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

*가설 10 : 중간관리자에 비해 집행관료에게서 평가적 모호성이 조직행  
태에 미치는 영향이 크게 나타날 것이다.*

*가설 10-1: 중간관리자에 비해 집행관료에게서 평가적 모호성이 조직물  
업에 미치는 영향이 크게 나타날 것이다.*



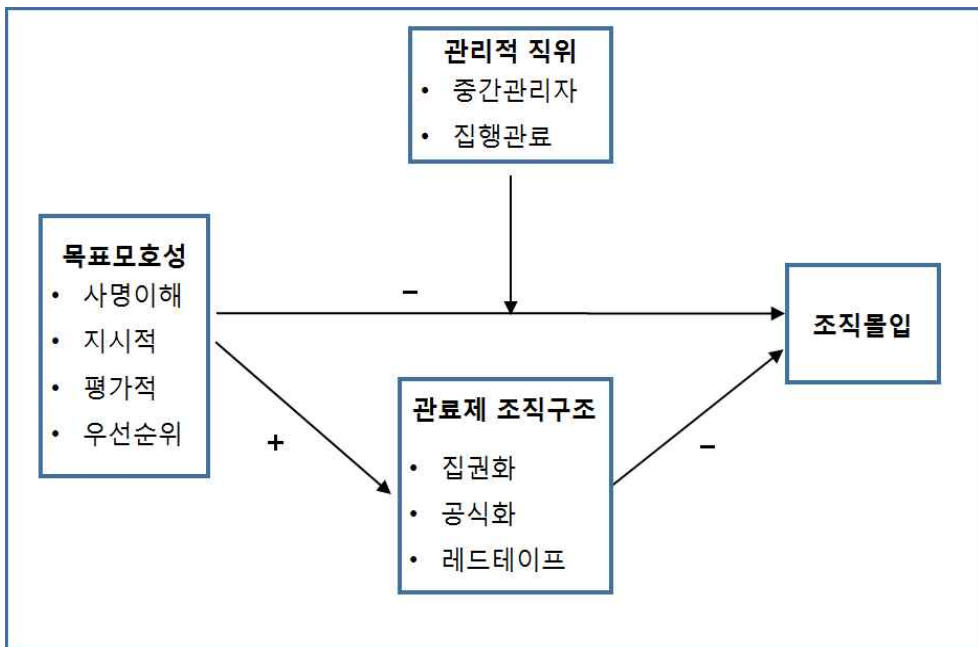
가설 10-2: 중간관리자에 비해 집행관료에게서 평가적 모호성이 직무만족에 미치는 영향이 크게 나타날 것이다.

가설 10-3: 중간관리자에 비해 집행관료에게서 평가적 모호성이 공직봉사동기에 미치는 영향이 크게 나타날 것이다.

## 5. 조직몰입의 이론적 분석틀

이상의 논의를 바탕으로 목표모호성과 조직몰입간의 관계에 관한 이론적 분석틀은 <그림 2>와 같이 설정할 수 있다. 분석에서는 목표모호성이 조직몰입에 미치는 직접효과 뿐만 아니라 관료제 조직구조의 매개를 통한 간접효과(Mediator effects)를 분석하였다. 또 중간관리자와 집행관료의 관리적 직위에 따라 목표모호성과 조직몰입의 관계가 다르게 나타나는지 조절효과(Moderator effects)를 분석하였다.

<그림 2> 조직몰입의 이론적 분석틀



## 제4절 분석결과

### 1. 모형적합도 판단기준 및 측정모형의 타당성 검증

#### 1) 구조방정식모형의 가정 및 모형의 적합도 평가기준

구조방정식모형에서는 측정변수의 관측치들이 연속적이며 다변량 정규 분포를 이루는 것을 가정하고 있다. 이는 구조방정식 모형은 최대우도법(ML)으로 모수를 추정하는데 최대우도 추정치들은 다변량 정규분포를 전제로 하기 때문이다(심준섭, 2013: 84). 정규성은 측정변수의 왜도(skewness)와 첨도(Kurtosis)로 파악할 수 있다. 측정변수의 왜도 첨도를 파악하였을 때 모두  $\pm 1$ 이하로 나타나 정규성에는 문제가 없는 것으로 보였다. 따라서 구조방정식 모형을 적용하기 위한 기본적인 가정은 충족되는 것으로 판단하였다.

구조방정식모형의 검증에 앞서 모형이 관측된 데이터에 얼마나 잘 부합하는지 모형의 전반적인 적합도(goodness of fit)를 평가해야한다. 모형의 적합도 평가는 구조방정식모형을 통해 재생된 공분산행렬이 표본에서 관측된 공분산행렬에 근접할수록 모형의 적합도는 높아진다(심준섭, 2013:203). 모형의 적합도를 평가하는 적합도 지수는 매우 다양하게 개발되어 있고 어떤 지수가 최선이라는 합의된 결론은 없다. 개별적인 적합도 지수마다 장·단점이 있기 때문에 모형의 적합도는 여러 가지 지표를 종합적으로 비교 검토하여 평가해야한다.

모형의 적합도 지수는 크게 절대적합지수(absolute fit index)와 증분적합지수(incremental fit index), 간명적합지수(parsimonious fir index)로 구분할 수 있다. 절대적합지수는 연구모형이 얼마나 자료에 부합하는지 절대적인 평가를 하는 가장 기본적인 지표이다. 절대적합지수들은 모형이 실제 공분산 행렬을 얼마나 잘 재생할 수 있는가를 평가하는 것으로  $\chi^2$ ,

상대 $\chi^2$ 와 SRMR(Standardized Root Mean-Square Residual), GFI(goodness of fit index) 등이 포함된다.  $\chi^2$ 은 적합도를 검정하는 가장 기본지수로  $\chi^2$ 가 유의하지 않아야 모형에 의해 재생된 공분산 행렬과 모집단의 공분산 행렬 간에 유의한 불일치가 없으며 모형이 적합함을 의미한다. 하지만  $\chi^2$ 검정은 표본의 크기에 민감하게 반응하기 때문에 표본이 큰 경우 표본 공분산 행렬과 추정된 공분산 행렬간의 작은 차이에도 유의한 결과를 나타낼 수 있어서 모형의 전반적인 적합도로 검정하는 것에는 한계가 있다. SRMR<sup>30)</sup>(Standardized root mean square residual, 또는 RMR)는 관찰된 공분산 행렬과 예측된 공분산행렬의 불일치의 제곱의 평균을 산출한 후 제곱근을 씌운 것으로 잔차평균이라고 할 수 있다. SRMR은 <0.05이면 모형의 적합도가 높은 것이고, SRMR 0.08이하 이면 수용가능한 적합한 모형으로 판단하고 있다. GFI는 모형에 의해 재생된 공분산에 의해 설명되는 관찰된 공분산의 비율을 나타낸다. 즉 예측된 분산-공분산행렬이 실제 분산-공분산 행렬을 설명하는 비율로 회귀분석에서  $R^2$ 와 유사하다.

증분적합지수는 상대적합지수라고도 하는데 연구모형이 기초모형(baseline model)<sup>31)</sup>에 비해 얼마나 향상되었나를 측정하는 것으로 연구모형을 데이터에 완전 적합한 모형과 비교하는 것이 아니라 데이터에 적합도가 미흡한 기본 모형과 비교하여 연구모형이 기본모형에 비해 어느 정도 향상되었는지를 평가하는 것이다. 상대적합지수에는 CFI, NFI, NNFI(TLI), IFI 등이 포함된다. NFI는 영모형( $\chi^2$ 이 최대인 모형)에 비교하여 추정하고자 하는 연구모형에 의해 개선된 적합도의 비율을 나타내며, TLI는 NFI와 비슷하지만 모형의 간결성을 조정한 지수 즉, 모형에 자유도를 고려한 지수이다. CFI는 기존모형의 적합도를 잠재변수들 간에 상

30) SRMR은 RMR의 측정단위의 문제를 보정하기 위해 표준화한 값이다. RMR은 모형에 의해 예측된 공분산행렬과 관찰된 공분산행렬 간의 불일치의 제곱의 평균의 제곱근으로, 간단하게는 적합잔차의 제곱들의 평균에 제곱근을 취한 값이다(심준섭, 2013: 210).

31) 기초모형은 가장 제약된 모델로서 모든 관측변수의 상관관계가 0이라고 가정한, 즉 관측변수 간에 공분산이 존재하지 않는다고 가정한 모델이다(배병렬, 2014b: 226).

관관계가 전혀 존재하지 않는다고 가정하는 영모형과 비교하는 것으로 연구모형의 적합도가 영모형에 비해 상대적으로 얼마나 증가했는지를 평가한다. 이들 지수는 0~1사이의 값을 가지는데 보통 0.9 이상이면 좋은 적합도를 가지는 것으로 판단한다.

간명적합지수는 모형의 적합도와 간결성간에 교환관계(trade-offs)로 또는 적합도와 자유도와의 교환관계로 나타내며 여기에는 AGFI(adjusted goodness of fit index), PGFI, PCFI, PNFI가 있다. AGFI는 GFI를 자유도로 조정한 값인데 GFI와 AGFI는 0.9 이상이면 적합한 모형으로 판단하고 있다. 이외에도 최근에 적합지수로 많이 보고되고 있는 것이 RMSEA(Root Mean Square Error of Approximation)인데 이것은 표본크기에 따라 달라질 수 있는  $\chi^2$ 검증의 한계를 극복하기 위해 개발된 적합지수로 불일치/자유도로도 불린다. RMSEA는 표본크기에 덜 영향을 받고, 모형의 간결성을 고려하기 때문에 연구자들에 의해 선호되는 적합도 지수이다. 이것은 절대적합지수로 보기도 하고 간명적합지수로 분류하기도 하는데 이 값이 <0.05 이면 매우 적합한 모형이며 0.05~0.08 수용할 만한 수준으로 보고, RMSEA >0.1 이면 적합도 부족으로 간주된다(배병렬, 2014a,b; 심준섭, 2013; 이희연·노승철, 2013).

## 2) 측정모형의 타당성 검증

먼저, 측정모형의 수렴타당도와 판별타당도를 평가하기 위해 확인적요인분석(Confirmatory Factor Analysis)을 실시하였다. 확인적요인분석의 적합도 지수는  $\chi^2=247.016$ ,  $df=31$  이며, RMSEA 는 0.073로 나타났다. SRMR=0.067로 나타나 수용할 만한 적합도 지수를 나타내었다. GFI=0.960, AGFI=0.928로 나타났으며, CFI=0.928, NFI=0.918로 이상의 값들은 0.9이상이면 양호한 모델로 판단하고 있어 측정모형은 전반적으로 적합한 모형으로 판단하였다.

수렴타당도(convergent validity)는 ‘동일 개념을 측정하는 다중의 척도

가 어느 정도 일치하는가? 와 관련되는 것으로, 특정한 잠재변수의 측정 지표 간에는 수렴(converge)되어야 한다는 것이다(배병렬, 2014a: 362). 수렴타당도는 잠재변수를 측정하는 지표들 간에 높은 상관관계가 나타나는 지로 평가한다. 분석에서 수렴타당도는 측정변수의 요인적재치로 평가할 수 있는데 요인적재치가 높다면 수렴타당도가 확보되었다고 할 수 있다. 분석결과 잠재변수에 대한 각 측정변수의 요인적재치는 0.46(공식화의 측정하위 변수)<sup>32)</sup>에서 0.81로 나타나고 있었으며 통계적으로 유의미한 수준( $p<0.001$ )이어서 수렴타당도를 만족하고 있다.

판별타당도의 ‘다른 개념을 측정하는 척도가 어느 정도 그것들을 다른 것으로 측정하고 있는가?’ 로, 잠재변수들이 통계적으로 서로 다른가를 검증하는 것이다. 판별타당도가 있기 위해서는 다른 잠재변수를 측정하는 측정지표들이 낮은 상관관계를 가져야 한다. 판별타당도의 검증은 주로 잠재변수의 평균추출분산(AVE)<sup>33)</sup>을 이용하고 있다. 이것은 구성개념의 AVE가 이들의 공유된 분산보다 크면 구성개념이 서로 다르다고 본다. 즉 어떤 구성개념의  $\sqrt{AVE} > |r|$ (여기서  $r$ 은 해당 구성개념과 다른 구성개념 간의 상관관계의 절대값) 또는  $AVE > r^2$ 이면 판별타당도를 만족한다고 본다(심준섭, 2013: 120; 배병렬, 2014b: 325).

각 잠재변수의 AVE값은 공식화= $0.425$ ( $\sqrt{AVE}=0.651$ ), 조직몰입= $0.617$ ( $\sqrt{AVE}=0.785$ ), 집권화= $0.718$ ( $\sqrt{AVE}=0.847$ )이며, 구성개념의 상관관계의 최대 절대값은 0.444로 나타났다. 따라서 잠재변수의 상관관계의 제곱값이  $0.197(=0.444*0.444)$ 이므로 평균추출분산(AVE)의 최소값보다 작은 값이 나와 판별타당도도 충족하고 있다<sup>34)</sup>.

32) 요인적재치가 0.5이상이면 양호한 것으로 보고 0.7이상이면 이상적인 것이라 한다(배병렬, 2014a: 363). 하지만 Wright and Pandey(2011:31)의 연구에서는 요인적재치가 0.43인 것을 양호한 것으로 판단하고 있어 0.46의 요인적재치를 가지는 것이 분석에 큰 문제가 되지 않는다.

33) 평균추출분산(AVE)= $\frac{\sum \text{표준화적재치}^2}{\sum \text{표준화적재치}^2 + \sum \text{측정오차}}$  으로 잠재변수 내의 공통분산의 크기를 측정하는 지표이다.

34) 또는  $0.651(=\sqrt{0.425}) > 0.444$  이어서 판별타당도를 충족한다.

## 2. 동일방법편의의 검증 및 모형적합도

이 연구의 분석 자료는 동일한 시기에 동일한 설문지로 자기보고에 의해 측정되었기 때문에 동일방법편의(common method bias)가 발생할 여지가 있다. 따라서 분석에서 동일방법편의의 문제가 발생하여 하는지 알아보기 위하여 Harman's 단일요인검정(single-factor test)과 단일방법요인접근(single method factor approach) 분석을 실시하였다.

Harman's 단일요인검정(single-factor test)을 위해 목표모호성과 조직몰입의 관계에서 고려된 모든 변수를 포함하여 비회전요인분석을 실시하여 동일방법편의가 결과에 영향을 미칠 수 있는지 검증하였다. 비회전요인분석 결과 eigenvalue값이 1이상인 요인은 5개가 추출 되었으며 5개 요인이 전체분산의 61.31%를 차지하고 있었다. 한편, 가장 설명력이 큰 요인은 전체 분산의 26.78%를 차지하고 있어 특정한 한 개의 요인이 절대적인 설명력을 가지지 않는 것으로 나타났기 때문에 동일방법편의의 문제는 심각하지 않은 것으로 판단하였다.

하지만 위의 검증만으로는 동일방법편의의 여부를 판단하는데 한계를 가지고 있다. 따라서 Podsakoff et al.(2003: 894)가 제안하고 있는 단일방법요인접근(single-method-factor approach) 분석을 실시하였다. 이 연구의 분석 자료는 동일방법편의를 일으킬 수 있는 잠재요인을 사전에 직접 측정하고 있지 않으므로, 사전에 측정하지 않은 가상의 잠재적 동일방법요인이 연구모형에 영향을 미치고 있는 것으로 가정하여 동일방법편의를 통제하는 단일방법요인접근이 적절한 것으로 판단하였다.

따라서 직접 측정하지 않은 잠재적인 동일방법요인을 설정하여 이 잠재변수가 연구모형의 모든 측정 값에(indicator)에 영향을 미치는 것을 가정한 동일방법요인 통제모형을 구성하였고 연구모형과 자유도의 변화에 따른  $\chi^2$ 의 변화의 유의성, 모형의 적합도, 경로계수의 추정치의 변화를 살펴보았다.

모형 적합도를 판단하기 위해 구조모형인 연구모형은  $\chi^2 = 438.078$ 이며

자유도(df)=93,  $\chi^2$ /df은 4.711로 적합도의 판단기준을 벗어나고 있고,  $\chi^2$ 의 값이  $p < 0.001$  으로 유의미한 것으로 나타나 적합도가 좋지 않음을 나타내었다. 하지만, 구조모형의 적합도를 판단할 때는  $\chi^2$ 의 유의미성을 나타내는 것은 큰 문제가 되지 않는다(Caillier, 2014: 10). 다른 적합도 지수를 보면 RMSEA=0.053, SRMR=0.048, GFI=0.956, NFI=0.946, TLI= 0.928, IFI=0.957, CFI=0.956, AGFI=0.930을 나타내고 있어 연구모형은 비교적 만족할만한 적합도 지수를 보이고 있다.

단일잠재요인을 포함한 통제모형<sup>35)</sup>은  $\chi^2 = 436.990$ 이며 자유도(df)=92, RMSEA=0.054, SRMR=0.048, GFI=0.962, NFI=0.946, IFI=0.957, CFI=0.956, TLI=0.927, AGFI=0.930로 나타나 연구모형에 비해 모형의 적합도 지수가 크게 향상되지는 않았다. 또 두 모형간의 자유도의 변화에 따른  $\chi^2$ 의 변화가 통계적으로 유의미하지 않아 동일방법편의가 연구모형에 심각한 문제를 일으키지는 않는 것으로 보아(Molina-Castillo et al., 2011: 1177) 가설검증은 연구모형을 기준으로 분석하였다.

<표 3-1> 조직몰입 연구모형의 적합도 분석

적합도 기준	절대적합지수					증분적합지수			간명
	$\chi^2$	$\chi^2$ /df	SRMR	RMSEA	GFI	CFI	TLI	IFI	
판단 기준		$\leq 3.0$	$\leq 0.05$	$\leq 0.08$	$\geq 0.9$	$\geq 0.9$	$\geq 0.9$	$\geq 0.9$	$\geq 0.9$
연구 모형	438.078	4.711	0.048	0.053	0.962	0.956	0.946	0.952	0.930
통제 모형	436.990	4.750	0.048	0.054	0.962	0.956	0.927	0.957	0.930

35) 잠재방법요인을 포함한 모형에서 식별(identified)의 문제가 발생하여 비측정 방법요인인 잠재변수의 측정 요인적재치(measurement factor loading)를 모두 동일한 값으로 제약하여 분석하였다(Podsakoff et al., 2003: 894).



### 3. 목표모호성과 조직몰입의 가설검증 및 논의

목표모호성과 조직몰입의 인과관계의 분석결과는 <표 3-2>에 나타내었다. 분석결과 사명이해모호성, 지시적 모호성, 우선순위 모호성이 조직몰입에 통계적으로 유의미한 수준에서 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나 <가설 1-1>, <가설 1-2>, <가설 1-4>을 지지하고 있다. 반면 평가적 모호성은 조직몰입에 직접적인 영향을 미치지 않는 것으로 나타나 <가설 1-3>는 기각하고 있다.

사명이해 모호성이 조직몰입에 부정적인 영향을 미치는 것은 조직구성원들은 조직의 목표와 가치를 이해하지 못하고 개인적인 가치와 중요성으로 전환하지 못할 때 조직몰입에 부정적인 영향을 미치는 것으로 설명할 수 있을 것이다. 지시적 모호성이 조직몰입에 부정적인 영향을 미치는 것은 한국의 관료제적 행정문화에서 비롯된 것으로 보인다. 지시적 모호성은 업무에서 접하는 일상적인 의사결정 및 행동지침과 관련이 있는 것으로 경직적이며 형식주의가 강하게 나타나는 한국 관료제에서는 법규나 절차적인 규정의 준수 자체가 업무의 중요한 부분을 차지하고 있다. 이와 같은 상황에서 자신이 수행하는 업무에 대한 명확한 지침이 없을 때 개인은 역할모호성을 느끼게 되고 또 역할모호성의 경험은 조직에 대한 자긍심, 긍정적인 마음 상태를 나타내는 것이 힘들기 때문에 조직몰입에 부정적인 영향을 미치는 것으로 보인다.

하지만 가설의 예상과 달리 평가적 모호성이 조직몰입에 유의미한 영향을 미치지 않고 있다. 그 이유는 공공조직의 특성에서 찾을 수 있을 것이다. 정부조직은 효율성뿐만 아니라 형평성, 대응성, 책임성 등 다양한 가치를 동시에 추구해야 하는데 객관적이고 수량화 할 수 있는 성과지표는 효율성이나 효과성을 기준으로 설계되어 성과의 달성정도를 평가하는 것으로, 정부조직에서 추구하는 다른 가치에 대한 평가가 잘 나타나지 않는다. Balfour and Wechsler(1990:36)의 주장처럼 공공조직 구성원들은 사회의 중요한 가치를 위해 봉사하고 있다는 데서 조직에 대한 매력을 느낄

수 있으므로 효율성, 효과성에 대한 평가를 나타내는 평가적 모호성이 조직몰입에 크게 영향을 미치지 않는 것으로 이해할 수 있다.

<표 3-2> 목표모호성과 조직몰입의 경로계수

경로		표준화계수( $\beta$ )	SE	t값 (C.R.)
사명이해모호성 →	조직몰입	-0.110**	0.030	-2.966
	집권화	0.091*	0.037	2.009
	공식화	-0.209***	0.027	-4.238
	레드테이프	0.107**	0.094	2.639
지시적모호성 →	조직몰입	-0.259***	0.032	-6.539
	집권화	0.141**	0.039	2.934
	공식화	-0.207***	0.029	-3.991
	레드테이프	0.029	0.099	0.692
평가적 모호성 →	조직몰입	-0.060	0.025	-1.736
	집권화	0.040	0.031	0.922
	공식화	-0.014	0.022	-0.309
	레드테이프	-0.08	0.079	-1.506
우선순위 모호성 →	조직몰입	-0.086*	0.025	-2.574
	집권화	-0.023	0.032	-0.541
	공식화	-0.127**	0.023	-2.787
	레드테이프	0.031	0.080	0.830
집권화	→ 조직몰입	-0.255***	0.033	-7.693
공식화		0.209***	0.062	5.158
레드테이프		-0.109***	0.009	-4.476
연령+		0.097*	0.004	2.219
성별+		0.072**	0.037	2.725
직급+		-0.006	0.013	-0.225
재직기간+		-0.078*	0.027	-1.987

※주: +는 통제변수를 나타냄.

\*p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

한편 목표모호성이 조직몰입에 미치는 직접적인 효과뿐만 아니라 관료제 조직구조의 매개변수를 통해 간접적으로 영향을 미치기도 한다. <표 3-2>에서 보면 사명이해 모호성과 지시적 모호성 집권화에 정(+)의 영향을 미치고 있는 것으로 나타나 <가설 2-1>과 <가설 2-2>를 지지하고 있다. 이것은 목표모호성이 높아질수록 집권화 수준이 높아진다는 선행연

구의 결과와도 일치하고 있다(Pandey and Wright, 2006; Stazyk and Gordel, 2011; Stazyk et al, 2011). 조직 사명에 대해 구성원의 이해하는 정도가 다르고 이를 쉽게 설명하는 것이 어려울 때 행정적인 책임을 져야 하는 상위 관리자들은 의사결정을 집권화하여 하급직 직원의 행동을 통제하여 일탈행동을 막고 업무수행의 예측가능성을 높여 의도한 결과를 달성하려 할 것이다. 특히 환경의 불확실성이 높고 외부적 통제가 많은 공공 조직에서 엄격한 권한계층의 구분은 개인의 역할모호성 또는 역할갈등을 줄어든게 하는 방안이 될 수 있다. 또 집권화 된 의사결정은 정책 활동의 일관성을 유지할 수 있고, 상관의 지시와 명령을 따라 업무를 수행하는 것은 경험이 부족한 부하직원에게는 시행착오의 위험을 감소시켜 주는 장치가 될 수 있어(김호정, 2004: 39) 이와 같은 결과가 나타난 것으로 이해할 수 있다.

하지만, 목표모호성의 하위차원을 보았을 때 비슷한 연구를 진행하였던 전영한(2004b)의 결과와 상이하게 나타나고 있다. 저자는 사명이해 모호성이 지각된 분권화 수준에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 분석하고 있는데 이 연구에서는 사명이해 모호성이 집권화에 직접적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 아마도 이러한 차이는 측정지표의 차이에서 비롯된 것으로 보인다. 전영한(2004b)은 사명이해모호성을 연방기관의 사명진술의 거닝-포그지수(Gunning - Fog Index)로 객관적으로 측정하고 있고 조직수준에서 측정하고 있다. 반면 이 연구의 측정은 개인수준에서 주관적인 인식에 기초한 것으로 측정방법과 측정수준의 차이가 연구결과를 다르게 나타나게 한 것으로 보인다. 하지만 지시적 모호성이 높을수록 집권화가 높아지는 것으로 나타나 측정방법의 차이에도 불구하고 전영한(2004b)의 연구와 유사한 결과를 제시하고 있다. 이상의 논의에 의하면 목표모호성의 부정적인 효과는 계층제적인 권한으로 완화시킬 수 있다는 Stazyk and Gordel(2011)의 주장을 지지할 뿐만 아니라 집권화를 심화시키는 원인이 조직의 목표모호성이라는 이론적인 주장에 대한 근거로 제시할 수 있을 것이다(전영한, 2004b).

공식화의 경우 목표모호성은 공식화를 증가시킬 것이라는 가설의 예상과는 달리 목표모호성은 공식화에 부(-)의 영향을 미치고 있는 것으로 나타나 <가설 3-1>, <가설 3-2>, <가설 3-3>, <가설 3-4>를 기각하고 있다. 하지만 지시적 모호성( $\beta=-0.207$ ,  $p<0.01$ )과, 사명이해모호성( $\beta=-0.209$ ,  $p<0.001$ ), 우선순위 모호성( $\beta=-0.127$ ,  $p<0.01$ )이 부(-)의 방향으로 통계적으로 유의미한 수준으로 나타났다. Lan and Rainey(1992)은 따라야 할 공식적인 절차에 관한 지각과 목표명료성(goal clarity) 간에는 정(+)의 관계가 있다는 결과를 제시하면서 응답자들이 SOP를 준수하는 것을 목표와 동일한 것으로 보기 때문에 이런 결과가 나타났다고 해석하고 있다. 이런 현상은 이 연구에서도 나타나고 있다. 공무원들은 업무에 대한 공식적인 규정과 절차, 명문화된 법규를 조직목표로 인식하여 업무처리를 위한 명문화된 법규와 공식적인 절차와 규칙이 없는 공식화가 낮은 것을 목표가 모호하다는 것으로 이해하여 부(-)의 관계가 나타날 수 있다.

이에 대해 다른 해석도 가능하다. 조직기술의 루틴화가 목표모호성과 부정적인 관계를 가진다는 Lee et al.(2010)의 가설처럼 목표모호성이 증가할수록 표준화된 절차와 규칙이 감소한다는 역의 관계가 나타났을 수도 있다. 이 연구는 Lee et al.(2010)의 연구와 인과관계의 선후에서 차이가 있지만 목표모호성과 공식화는 부정적인 관계가 있다는 것을 지지하고 있다. 하지만, Pandey and Wright (2006)가 목표모호성이 증가할 때 조직구성원이 목표지향적인 행동을 하도록 관료적 구조인 루틴화를 증가시킨다는 주장과 다른 결과로 향후 목표모호성과 공식화의 관계는 더 많은 논의가 필요한 것으로 보인다.

레드테이프의 경우 사명이해 모호성만이 레드테이프에 정(+)의 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나 <가설 4-1>을 지지하였다. 하지만 이 결과는 지시적 모호성, 평가적 모호성, 우선순위 모호성이 레드테이프 감소에 부정적인 영향을 미친다는 연구결과를 제시한 전영한(2004b)과 다르게 나타나고 있다. 이에 대해 가능한 해석은 기존연구와 다른 레드테이프 및 목표모호성의 측정방식 때문에 나타난 결과라고 볼 수 있다. 전영한

(2004b)은 복수의 문항을 통해 레드테이프를 측정하고 조직의 목표모호성도 객관적인 자료를 통해 객관적인 방법으로 측정하고 있지만, 이 연구에서 레드테이프는 Bozeman(2000)의 측정방식에 따라 측정하였고 목표모호성의 측정도 주관적인 인식에 기초하고 있다. 또 목표모호성의 다른 하위차원이 레드테이프에 통계적으로 유의미한 수준의 영향을 미치는 것은 아니지만, 목표모호성의 하위차원이 레드테이프에 미치는 영향은 정(+)의 방향성 나타내고 있어 가설을 일부 지지하고 있다.

조직구조와 조직몰입의 효과를 살펴보면 가설에서 예상했듯이 집권화와 레드테이프는 조직몰입에 부정적인 영향을 미치며 통계적으로 유의미한 수준을 나타내어 <가설 5-1>, <가설 7-1>을 지지하고 있다. 하지만 공식화가 높을수록 조직몰입이 통계적으로 높아지고 있어 <가설 6-1>는 기각되었다. 다양한 업무를 동시에 처리해야 하는 공무원들은 업무에 관한 명확한 규칙과 절차가 있을 때 업무처리의 방식과 순서를 쉽게 결정할 수 있어 어떻게 업무를 처리해야 할 지 몰라 헤매는 시간을 줄어든게 할 수 있고 업무결과에 대한 예측가능성과 일관성을 높일 수 있어서 조직몰입에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 보인다. 특히 한국 공무원제도는 연공서열에 따라 승진되는 것이 일반적이고, 공무원 보수체계도 호봉제를 기반으로 하기 때문에 업무에 있어서 재량과 자율성을 가지고 창의적으로 업무를 수행하여 자신의 탁월한 능력을 인정받으려는 것보다 관련된 법규와 규정에 따라 업무를 수행하고 업무수행에 있어서 큰 문제를 만들지 않는 것이 공무원 개인에게 안전망으로 작용할 수 있어서 공식화는 긍정적인 효과를 나타내는 것으로 보인다.

이처럼 목표모호성과 조직몰입의 관계는 직접효과뿐만 아니라 조직구조를 통한 간접효과도 나타나고 있어 <표 3-3>에서는 목표모호성의 하위차원이 조직몰입에 미치는 직접효과, 간접효과 및 총효과를 구분하여 나타내었다. 간접효과를 보았을 때도 평가적 모호성은 조직몰입에 유의미한 영향을 미치지 않고 있어 일관되게 가설을 기각하였다.

<표 3-3> 조직몰입에 미치는 직접효과, 간접효과, 총효과

	사명이해모호성	지시적모호성	평가적모호성	우선순위모호성
직접효과	-0.110**	-0.259***	-0.060	-0.086*
간접효과 <sup>36)</sup>	-0.079**	-0.083*	-0.007	-0.024
총효과	-0.188	-0.341	-0.066	-0.110

※주: 계수 값은 표준화된 값을 나타냄

\*p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

#### 4. 관리적 직위에 따른 차별적 효과

조직 목표는 사슬과 같이 연결되어 있어서 어떤 목표는 다른 목표를 달성하기 위한 수단적인 역할을 하고 있어 조직목표는 계층적 구조를 가지고 있다(Jung and Rainey, 2014). 따라서 목표가 가지는 계층제적인 특성은 관료제 내의 조직구성원들의 관리적 위치에 따라 다른 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어 한국 중앙행정기관의 목표체계도를 보면 부처가 장기적으로 추구해야 할 전략목표가 있고 전략목표를 달성하기 위한 1년 단위의 성과목표가 있으며 성과목표 하위에는 프로그램 중심의 관리과제가 있다. 이런 목표체계는 피라미드 구조처럼 되어있어 하위목표인 관리과제로 내려갈수록 더 구체적이며 다양한 프로그램으로 구성이 된다. 관료제 내의 계층적 구조도 피라미드 구조로 되어 있어 하위직으로 내려갈수록 미시적이며 구체적인 프로그램의 집행을 담당해야하고 집행관료들은 자신이 접하는 정책프로그램 수준을 조직목표로 인식하게 될 것이다. 따라서 조직 내 관리적 직위에 따라 목표모호성이 조직몰입에 미치는 영향은 다르게 나타날 것으로 예상하여, 관리적 직위에 따른 조절효과를 분석하였다. 분석을 위해 중간관리자인 3-5급 집단과 실무직 집행관료인 6-9급 집단으로 구분하였고, 조절효과를 파악하기 위해 2가지 분석방법을 활용하였다.

먼저, 구조방정식모형에서 조절효과를 파악하기 위해 활용되는 다중집단분석을 실시하였고(Baron and Kenny, 1986: 1175) 다음으로 전통적인

36) 부트스트래핑(bootstrapping)을 실시하여 간접효과의 통계적 유의미성을 확인하였다.

회귀분석에서 조절효과를 파악하기 위해 조절변수를 상호작용항으로 구성하여 다중회귀분석을 실시하였다.

#### 1) 구조방정식의 다중집단분석

관리적 직위의 조절효과를 파악하기 위한 다중집단분석을 실시하기에 앞서 두 집단 간의 측정동일성이 인정되는지 검증하였다. 먼저, 측정모형의 동일성을 검증하기 위해 두 집단의 다중 집단 확인적 요인분석을 실시하여 두 집단 간 아무런 제약을 하지 않은 비제약 모형(unconstraint model)과 두 집단의 요인적재치가 동일한 것으로 제약한 동일성 제약 모형(Measurement weight model)의 자유도 변화에 따른  $\chi^2$ 의 변화량의 유의성을 분석하였다. 비제약 모형의  $\chi^2=264.261$ ,  $df=62$ 로 나타났으며 요인적재치( $\lambda$ )를 제약한 모형의  $\chi^2=276.279$ ,  $df=68$ 로 나타나 두 모형의  $\Delta\chi^2=11.918$ ( $p=0.064$ )로 통계적으로 유의하지 않았다. 따라서 두 집단에서 측정하고자 하는 측정 잠재변수 및 관찰변수에 대해 두 집단이 동일하게 인식하고 있음을 알 수 있다.

측정모형의 동일성이 검증되면 두 집단 간 잠재변수 간의 구조적 동등성을 검증한다. 이는 잠재변수 간 경로계수가 집단 간에 동일한가를 검증하는 데 초점을 맞추는 것으로 비제약모형(unconstraint model)과 구조가중치모형(structural weight model)간의 자유도의 변화량 대비  $\chi^2$ 의 변화량을 통해 검증할 수 있다(배병렬, 2014b: 347). 비제약모형의  $\chi^2=484.992$ 이며  $df=186$ 이고 구조가중치 모형은  $\chi^2=539.668$ ,  $df=215$ 로 나타나  $\Delta\chi^2=54.676$ , 자유도 변화량은 29로 이는  $p<0.005$  수준에서 통계적으로 유의미하였다. 이 결과는 두 집단의 경로계수에서 적어도 한 개 이상은 유의미한 차이가 있음을 의미하며 관리적 직위에 따른 조절효과가 있다고 할 수 있다.

가설검증에 앞서 두 집단의 모형 적합도를 파악하였다. 중간관리자는

$\chi^2=233.486(df=93)$   $\chi^2/df= 2.511$ , SRMR=0.047 RMSEA=0.05, GFI=0.958, CFI=0.964, AGFI=0.922으로 적합한 모형이다. 집행 관료의 경우  $\chi^2=251.505$ ,  $\chi^2/df= 2.704$ , SRMR=0.047 RMSEA=0.049, GFI=0.961, CFI=0.958, AGFI=0.928으로 나타나 비교적 적합한 모형이다.

<표 3-4> 두 집단 간 연구모형의 적합도 분석

적합도 기준	절대적합도지수					증분적합지수			간명
	$\chi^2$	$\chi^2/df$	SRMR	RMSEA	GFI	CFI	NFI	IFI	
판단 기준		$\leq 3$	$\leq 0.05$	$\leq 0.08$	$\geq 0.9$	$\geq 0.9$	$\geq 0.9$	$\geq 0.9$	$\geq 0.9$
중간 관리자	233.4 86	2.511	0.047	0.050	0.958	0.964	0.942	0.964	0.922
집행 관료	251.5 05	2.704	0.047	0.049	0.961	0.958	0.935	0.958	0.928

<표 3-5>에서는 중간관리자와 집행관료의 경로계수를 비교하여 나타내었다. 목표모호성이 조직몰입에 미치는 직접적인 효과를 보면 두 집단 간 유의미한 영향을 미치는 목표모호성의 하위차원이 다르게 나타나고 있다. 먼저, 중간관리자는 사명이해모호성과 지시적모호성, 우선순위모호성이 직접적으로 조직몰입에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면, 집행관료는 지시적 모호성과 평가적모호성이 조직몰입에 통계적으로 유의미한 부(-)의 직접효과를 가지는 것으로 나타나 관리적 직위에 따라 조직행태가 다르다는 <가설 8>을 지지하고 있다.

다음으로 두 집단 간의 조직몰입으로 가는 경로계수의 차이가 통계적으로 유의미한 차이인지 알아보기 위하여 목표모호성의 하위차원에서 조직몰입으로 가는 각 경로계수에 동일성 제약을 가하여 분석을 실시하였다. 동일성제약을 통한 조절효과는 두 집단의 경로계수가 동일하다는 제약을 가하고 비제약모형과 구조가중치(Structural weights)모형의  $\chi^2$ 변화에 따



른 자유도의 변화를 비교하여 통계적 유의미성을 판단한다(배병렬, 2014b: ch11). 두 집단의 평가적 모호성과 조직몰입의 경로에 동일성제약을 가하였을 때, 비제약 모형의  $\chi^2=484.992, df=186$ , 구조가중치 모형의  $\chi^2=490.498, df=187$ 로 나타나  $\Delta\chi^2$ 에 따른 자유도 변화는 통계적으로 유의미한 수준이었다( $p<0.05$ ). 마찬가지로 우선순위 모호성과 조직몰입의 경로계수에 동일성 제약을 가하였을 때  $\chi^2=484.992, df=186$ , 구조가중치 모형의  $\chi^2=490.309, df=187$ 로 나타나  $\Delta\chi^2=5.317$ 에  $\Delta df=1$ 로 통계적으로 유의미하게 나타났다( $p<0.05$ ).

분석결과 평가적 모호성에서 조직몰입으로 가는 경로와 우선순위 모호성에서 조직몰입으로 가는 경로에서 관리적 직위에 따른 유의미한 차이가 나타났다. 이러한 결과는 관리적 직위에 따라 평가적 모호성과 우선순위 모호성의 영향력이 다르게 나타나고 있는 것으로 해석할 수 있다. 반면 사명이해 모호성은  $\chi^2=484.992, df=186$ , 구조가중치 모형의  $\chi^2=485.673, df=187$ 로 통계적으로 유의한 수준은 아니었다. 이는 사명이해 모호성에서 조직몰입으로 가는 경로계수는 두 집단 간 유의미한 차이가 나타나지 않는 것으로 사명이해 모호성은 관리적 직위에 따라 차별적인 효과를 나타내는 것은 아님을 알 수 있다.

결국 집행관료에게는 우선순위 모호성이 조직몰입에 유의미한 영향을 미치지 않고 있지만 중간관리자에게는 유의미한 영향을 미치고 있어 <가설 9-1>을 지지하고 있다. 평가적 모호성의 경우 집행관료 만 조직몰입에 유의미한 부(-)의 영향을 미치고 있어 <가설 10-1>를 지지하고 있다. 이것은 계층제에서 이들의 위치에 따라 역할이 다르기 때문에 다른 결과가 나타난 것으로 이해할 수 있다. 또 이러한 결과는 Wilson(1989, Ch 2)의 주장처럼 자신이 맞닥뜨리고 있는 업무와 상황의 차이가 조직구성원의 행동을 설명하는데 유용하다는 주장에 타당성을 더해주고 있다.

6급 이하의 실무직 집행관료들은 정책 및 업무를 기획하기보다는 중간관리자의 지시를 받아 구체적인 정책을 집행하는 역할을 하기 때문에 조

직 목표 간의 우선순위를 정해야하는 갈등의 소지가 적어 우선순위 모호성이 조직몰입에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 보인다. 반면, 평가적 모호성이 조직몰입에 부정적인 영향을 미치는 것은 목표설정이론에서 목표설정 효과는 하위직의 행동을 설명하는 데 잘 나타난다는 Rainey(1993)의 주장에 대한 증거를 제시해주고 있다. 즉 목표가 구체적이고 측정가능 할 때 더 많은 노력을 하여 성과가 높아진다는 목표설정효과는 업무가 구체적으로 정형화 되어 있는 하위직에서 업무에 대한 객관적인 평가지표가 없을 때 자신의 노력과 능력이 목표달성에 어떻게 기여하는 지 알 수 없게 되어 조직몰입에 부정적인 영향을 미치는 것으로 보인다.

이에 반해 중간관리자는 집행관료와 다른 환경에 처해있다. Thompson(1967)의 주장처럼 관료제는 계층제의 상위로 올라갈수록 업무 성과와 업무책임성의 간격이 더 벌어지게 된다. 또 상위로 올라갈수록 상위 계층의 목표를 고려해야하며 책임성과 업무의 범위도 넓어지고 성과에 대한 모니터링이 구체적이지 못하다. 따라서 계층제의 상위로 올라갈수록 업무를 제대로 수행하는지 판단하는 것 자체가 어려워지고, 효과성을 판단하는 것이 주관성에 기초하게 된다(Bozeman and Rainey, 1998: 167-168). 중간관리자는 자신이 속한 과(課)의 주된 목표가 분명하고 목표를 측정할 수 있어도 이들은 부처의 다른 맥락적인 목표를 고려해야 하는 상황에 있다(Wilson, 1989; 129). 이들은 환경적인 제약아래에서 실질적으로 자원을 배분하며 근로자들의 업무방향을 지시해야하고 목표를 추진해야할 방향을 설정해야하기 때문에 조직의 목표 간의 우선순위가 분명하지 않을 때 혼란을 겪게 될 수 있다. 예를 들어 한국의 중앙부처에서 ‘과’는 행정기관의 가장 기본적인 하부조직으로 부처 내에서 유사한 소관업무를 담당하고 있어 ‘과’에서는 어느 정도 업무가 정형화 되어 있다. 하지만 거시적인 정책기조를 실질적인 정책으로 기획해야하는 중간관리자들은 부처 내 다른 과와의 협력을 통해 업무를 진행시키든지 또는 외부의 다른 기관과 협업을 해야 하기 때문에 부처 내 다른 목표를 고려해야하는 위치에 있다. 따라서 제도적 정치적 환경에 노출이 많지만, 실질적으로 정책을 기

확해야하는 중간관리자들은 우선순위 모호성이 높으며 이것은 조직에 대한 조직몰입을 감소시키는 요인이 되고 있다.

<표 3-5> 관리적 직위에 따른 조직몰입의 경로계수 비교

경로		중간관리자(N=610)		집행관료 (N=697)	
		비표준화계수 (b) <sup>37)</sup>	SE	비표준화계수 (b)	SE
사명이해 모호성 →	조직몰입	-0.112*	0.045	-0.062	0.040
	집권화	0.041	0.047	0.149**	0.055
	공식화	-0.080	0.046	-0.123***	0.033
	레드테이프	0.331*	0.144	0.181	0.123
지시적 모호성→	조직몰입	-0.187***	0.051	-0.211***	0.041
	집권화	0.130	0.052	0.064	0.057
	공식화	-0.148**	0.051	-0.102**	0.033
	레드테이프	0.045	0.159	0.049	0.126
평가적 모호성→	조직몰입	0.001	0.036	-0.114***	0.034
	집권화	0.012	0.037	0.038	0.048
	공식화	-0.052	0.036	0.031	0.027
	레드테이프	-0.054	0.144	-0.174	0.108
우선순위 모호성 →	조직몰입	-0.119**	0.037	-0.003	0.034
	집권화	0.034	0.039	-0.062	0.048
	공식화	-0.076*	0.038	-0.053	0.027
	레드테이프	-0.081	0.118	0.214*	0.108
집권화	→조직몰입	-0.367***	0.061	-0.167***	0.037
공식화		0.197*	0.081	0.431***	0.093
레드테이프		-0.028*	0.012	-0.050***	0.012
연령+		0.005	0.005	0.016**	0.005
성별+		-0.006	0.066	0.145**	0.045
직급+		-0.091*	0.037	0.023	0.025
재직기간+		-0.057	0.045	-0.056	0.034

※주: +는 통제변수를 나타냄.

\*p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

37) 비교집단 간 분산의 차이가 존재할 때는 표준화추정치 대신 비표준화 추정치를 비교해야한다. 표준화 추정치는 집단 간 비교가 아닌 각 집단 내에서 서로 다른 변수들을 비교할 때만 이용된다(심준섭, 2013: 237).

한편, 두 집단 간 공식화가 조직몰입에 미치는 경로계수도 유의미한 차이가 있는 것으로 나타나는데, 이것도 두 집단 간의 업무역할의 차이 때문에 다르게 나타난 것으로 해석해볼 수 있다. 5급 이상의 중간관리자는 고위관료, 정무직 공무원들의 정책 아이디어를 직접적으로 기획하고 실행할 수 있는 정책을 구상하는 역할을 담당하기 때문에 업무 정형화의 필요성이 낮아 공식화의 정도가 조직몰입에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 보인다. 반면, 6급 이하의 하위직은 사무-기능-기구 간 조직구조의 설계에서 최일선에 있는 단위사무(개별사무)를 직접 담당하는 실무직의 위치에 있기 때문에 업무처리의 공식화 정도가 조직몰입에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 보인다.

## 2) 위계적 조절회귀분석

구조방정식 모형은 자기보고방식의 자료를 추정하는 데 다양한 이점이 있지만 조절효과(moderating effect)와 비선형성을 파악하는 데에는 한계를 가지고 있다. 따라서 정확한 조절효과를 파악하여 안정적인(robust) 결과를 확보하기 위하여 전통적인 방법인 위계적 조절회귀분석을 실시하여 조절효과를 파악하였다.

회귀분석에서 조절효과를 파악하기 위해서는 변수 간 상호 작용항(interaction term)을 구성하여 회귀식에 포함하여 조절회귀분석을 실시하였다. 조절효과를 파악하기 위해 상호작용항을 만들어 분석할 때는 독립변수와 조절변수 간에 선형관계가 존재하기 때문에 독립변수 상호간 뿐 아니라 독립변수와 조절변수, 상호작용항 간 다중공선성의 문제가 발생할 수 있다(Baron and Kenny, 1986). 조절효과 분석에서는 다중공선성 문제를 해결하기 위해 제시되는 방법이 변수의 평균중심화(mean centering) 방식이다(Baron and Kenny, 1986). 이것은 각 변수의 평균값을 구해 원래의 값에서 평균을 빼는 것으로 평균중심화가 되면 변수의 평균은 0이 되고, 상호작용항이 포함된 회귀분석에서 다중공선성의 발생여지를 방지

할 수 있다. 따라서 각 변수를 평균중심화하여 분석에 포함하였다.

조절회귀분석은 3단계로 실시되었다. 먼저 1단계에서 독립변수와 통제 변수를 투입하여 조직몰입의 영향관계를 파악하고<모형1>, 2단계에서는 조절변수인 관리적 직위를 투입하여 조절변수의 직접적인 영향을 분석하였다<모형2>. 마지막 3단계 <모형3>에서는 독립변수인 목표모호성의 하위차원과 조절변수간 상호작용항을 구성하여 조직몰입에 대한 영향을 파악하였다. 위계적 회귀분석 결과는 <표 3-6>에 나타내었다.

분석결과 <모형1>에서는 사명이해 모호성, 지시적 모호성, 우선순위 모호성이 조직몰입에 부정적인 영향을 미치고 평가적 모호성은 유의미한 영향을 미치지 않고 있다. 이것은 구조방정식모형에서 평가적 모호성만 조직몰입에 직접효과를 나타내지 않았던 결과와 동일하게 나타났다. <모형2>에서 관리적 직위는 조직몰입에 직접적으로 유의미한 영향을 미치지 않고 있어 관리적 직위만으로 조직몰입이 달라지는 것은 아니었다. 하지만 <모형3>에서 목표모호성과 관리적 직위의 상호작용항을 투입하였을 때 평가적 모호성, 우선순위 모호성과 관리적 직위의 상호작용항이 유의미하게 나타나고 있어 관리적 직위에 따라 평가적 모호성과 우선순위모호성이 조직몰입에 미치는 영향이 다르다는 것을 확인할 수 있다. 상호작용항을 포함한 <모형3>의 회귀모형의  $R^2$ 의 변화량도 통계적으로 유의하게 나타나고 있다. 분석 결과를 해석하면 집행관료와 평가적모호성이 조합되면 조직몰입이 감소한다는 것으로 이해할 수 있어 <가설 9-1>을 지지하고 있다. 또 우선순위 모호성의 상호작용항이 정(+)으로 유의미한 것은 집행관료와 우선순위 모호성이 조합될 때 집행관료의 조직몰입은 증가하게 됨을 의미한다. 물론 이러한 결과에 대해 더 많은 논의가 필요하겠지만, 우선순위 모호성이 중간관리자와 집행관료에 미치는 영향이 다르다는 것을 확인할 수 있어 <가설 10-1>을 부분적으로 지지하고 있다.

<표 3-6> 관리적 직위에 따른 위계적 조절회귀분석-조직몰입

변수명	조직몰입					
	모형1		모형2		모형3	
	$\beta$	SE	$\beta$	SE	$\beta$	SE
<b>목표 특성</b>						
사명이해보호성	-0.125***	0.020	-0.125***	0.020	-0.137***	0.030
지시적보호성	-0.251***	0.021	-0.250***	0.021	-0.236**	0.033
평가적보호성	-0.061	0.019	-0.061	0.019	0.013	0.027
우선순위보호성	-0.079**	0.018	-0.079**	0.018	-0.154***	0.027
<b>조직구조</b>						
집권화	-0.205***	0.021	-0.206***	0.021	-0.204***	0.021
공식화	0.140***	0.025	0.139***	0.025	0.141***	0.025
레드테이프	-0.095***	0.008	-0.096***	0.008	-0.098***	0.008
<b>개인 특성</b>						
연령	0.081*	0.003	0.085*	0.003	0.088*	0.003
성별	0.063*	0.034	0.061*	0.034	0.062**	0.034
직급	-0.002	0.016	-0.033	0.025	-0.031	0.025
채직기간	-0.064	0.025	-0.068	0.025	-0.066	0.025
관리적 직위(Z) <sup>38)</sup>			0.039	0.047	0.039	0.048
사명이해 * Z					0.0159	0.041
지시적 * Z					-0.0139	0.043
평가적 * Z					-0.103*	0.038
우선순위 * Z					0.103*	0.037
상수	0	0.138	0	0.140	0	0.140
관측치	1307					
F	77.88***		71.49***		54.29***	
$R^2$	0.3982		0.3987		0.4024	
$\Delta R^2$			0.0005		0.0037+	

+ p<0.1, \*p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

38) 관리적 직위는 중간관리자(3-5급)는 0으로 집행관료(6-9급)은 1로 구분하였다.

## 제5절 목표모호성과 조직몰입에 주는 이론적 시사점

조직행태 연구자들이 조직몰입에 오랫동안 관심을 가져온 이유는 조직몰입이 개인과 조직성가에 중요한 의미를 가지기 때문이다. 조직몰입이 높은 사람은 조직의 목표와 가치에 대해 신뢰하여 조직을 위해 열심히 일하려는 의욕을 가지게 되며, 또 이것은 높은 성과와 낮은 이직률로 이어지기 때문에 조직몰입은 객관적인 성과를 판단하기 어렵고 업무의 관찰가능성이 낮은 공공조직에서 조직성가를 담보할 수 있는 주요한 수단이 되므로 주목하여 왔다.

목표모호성과 조직몰입의 관계를 분석한 기존연구는 목표모호성을 단일차원으로 보고 인과관계를 검증하고 있다. 하지만 조직목표는 누가, 조직의 어떤 측면을 보느냐에 따라 다르게 인식될 수 있으므로 이 연구에서는 Chun and Rainey(2005a)가 제안하는 목표모호성의 하위차원에 따라 목표모호성과 조직몰입의 관계를 분석하였다.

연구가설을 종합해보면 목표모호성의 하위차원에 따라 조직몰입에 미치는 영향이 다르게 나타났다. 특히 예상과 달리 평가적 모호성은 조직몰입에 유의미한 영향을 미치지 않고 있다. 이러한 결과에 대해서는 공공조직의 고유한 특성에서 그 이유를 찾아볼 수 있었다. 조직몰입은 조직의 목표와 가치를 개인의 가치로 내재화하여 개인을 조직과 이어주는 연결고리가 되는데 평가적 모호성은 공공조직이 지향하는 공공성과 공익이라는 가치에 대한 평가가 반영되어 나타나지 않는다. 하지만 공무원들은 국민의 삶의 질 향상, 국가 발전에 기여한다는 데에서 조직몰입을 할 수 있으므로 평가적 모호성은 조직몰입에 크게 영향을 미치지 않는 것으로 보인다. 하지만 조직의 사명에 대한 이해, 일상적인 업무에서의 역할과 충돌하는 목표 간 갈등을 나타내는 사명이해 모호성, 지시적 모호성, 우선순위 모호성은 조직몰입에 일관적으로 부정적인 영향을 미치고 있어 대체로 목표모호성은 조직몰입에 부정적인 영향을 미친다는 이론적 논의를 지지하고 있다.

또 목표모호성이 관료제 조직구조인 집권화와 레드테이프에 영향을 미친다는 이 연구결과는 Thomson(1967)의 주장처럼 목표모호성은 관료제의 병리현상(bureaupathology)을 증가시킨다는 것을 경험적으로 보여주고 있다. 하지만 절차적 규칙과 규정을 나타내는 공식화는 목표모호성과 부(-)의 관계를 나타내고 있으며 공식화가 높을수록 조직몰입에 긍정적인 영향을 미치는 것은 주목할 만한 결과이다. 행정적 책임성을 져야하는 공무원들은 공식화를 통해 업무의 지속성과 예측가능성을 확보하고 자신의 행동에 대한 안전장치를 마련하여 조직에 대한 긍정적인 태도를 가질 수 있음을 보여 주었다. 이러한 결과는 Max Weber의 관료제이념은 여전히 조직관리를 위한 유용한 수단이 되고 있다는 것을 알 수 있다.

한편 계층제 내 위치인 관리적 직위에 따라 목표모호성의 하위차원이 조직몰입에 미치는 영향이 다르게 나타나고 있다는 것은 정부조직의 인사관리정책에 유용한 정보를 제공해 준다. 특히 실질적으로 정책을 집행하는 하위직에 대해서는 자신의 업무에 대한 객관적인 평가 기준과 정보를 제공하는 것이 중요하다는 것을 시사해준다.



## 제 4 장 목표모호성과 직무만족

### 제 1 절 목표모호성과 직무만족의 주요쟁점

조직은 구성원 개인의 노력을 통해 조직목표를 달성하려고 하므로 조직 구성원에게 부여된 직무는 개인과 조직을 매개하는 연결고리로서 역할을 수행하고 있다(주호진, 2004: 30). 따라서 공공, 민간조직을 불문하고 조직 구성원의 직무만족은 인적자원관리에 있어서 중요한 지표로 여겨왔다. 조직관리자가 직무만족에 관심을 가지는 이유는 만족도가 높은 근로자는 더 높은 생산성을 낼 수 있고, 고객에게 양질의 서비스를 제공하여 조직의 경쟁력을 향상 시켜 성공적인 조직으로 이끌어 갈수 있을 것으로 보기 때문이다. 반대로 불만족이 높은 근로자들은 지각, 결근, 이직의사가 높아 조직의 안정성을 저해하는 요인이 될 수 있기 때문이다(Taylor and Westover, 2011: 731; Wright and Kim, 2004: 19).

직무만족에 관한 많은 연구에서 공공조직과 민간조직의 직무만족을 비교하여 분석하고 있다. 연구결과는 공공조직의 종사자들이 민간조직에 비해 높은 직무만족 가진다거나(Desantis and Durst, 1996; Steel and Warner, 1990; Davis and Ward, 1995) 반대로 민간조직의 근로자들의 직무 만족이 공공조직보다 더 높다는 결과(Baldwin and Farley, 1991; Buchanan, 1974; Lewis, 1991; Rainey, 1989; Steel and Warner, 1990; Wright, 2001)가 혼재하고 나타나고 있지만, 직무만족에 있어서 섹터(sector)의 차이가 있는 것은 확인할 수 있다. 특히 Wright and Davis(2003)는 공공조직과 민간조직 구성원 간 직무만족의 차이의 원인을 공공조직의 목표특성과 조직구조에서 찾고 있다. 공공조직은 성취해야할 목표의 다양성과 갈등, 모호한 목표, 절차적 제약, 업무에 있어서 능동적인 참여의 제약(Wright and Kim, 2004), 레드테이프, 집권화와 같은 공공조직의 관료적 요인이 민간조직과 다른 직무만족을 나타나게 하는 영향요

인이 된다는 것을 지적하고 있다.

한편 직무만족은 앞 장에서 논의하였던 조직몰입과 함께 조직행태연구 또는 조직효과성 연구에서 주요한 지표로 활용되어 왔다. 조직몰입과 직무만족 중 어떤 것이 선행요인 인지는 의견이 분분하지만 양자 간에는 높은 상관관계를 가지고 있다. 하지만, 조직몰입과 직무만족은 개념적인 차이가 있고, 경험적 연구에서도 독립적인 변수로 활용되고 있다. 일반적으로 조직몰입은 직무가 이루어지는 조직의 성격과 특성에 대한 신뢰 혹은 긍정적 마음의 상태로 본다면, 직무만족은 개인이 맡거나 수행하고 있는 구체적인 직무와 관련된 개인적인 지향으로 구분할 수 있다(방하남·김상옥, 2009: 57). 김호정(2004: 27)은 직무만족은 조직구조와 관계를 경험적으로 분석할 때 빈번하게 쓰이는 반면, 조직몰입은 조직구조와 같은 조직적 변수이면서 상이한 조직들 간의 조직효과성 측정에 자주 활용되는 것이라 하여 양자의 의미를 다르게 보고 있다.

이 장에서는 공공조직의 목표특성이 개인의 정서적 감정 상태를 나타내는 직무만족에 어떠한 영향을 미치는지, 목표모호성의 하위차원이 직무만족에 미치는 영향은 다르게 나타나는지 살펴보고자 한다. 특히 공공조직의 목표모호성은 관료적 병리현상을 나타나게 한다고 하는데 목표모호성과 개인의 직무만족의 관계에서 관료제 조직구조의 매개효과와 계층제의 관리적 직위에 따른 차별적 효과를 분석하였다.

## 제2절 이론적 배경

### 1. 직무만족의 개념적 정의 및 관련 논점

직무만족이란 ‘직무나 직무경험을 통해 얻게 되는 긍정적인 감정’으로 직무에 대한 개인의 정서적 감정을 나타낸다(Gruneberg, 1979; Locke, 1976). 조직연구에서 직무만족에 관심을 가지는 이유는 직무만족은 직무동기와 성과를 높이며 개인의 이직의사와 결근률을 낮아지게 하는 등 개

인의 행동에 영향을 미치기 때문이다(Rainey, 2009: 301). 특히 조직성과 개인성과 측면에서 이직의사와 결근률은 민간-공공조직을 불문하고 인적자원관리에서 중요한 표적(target)이 되기 때문에 직무만족은 더 중요한 의미를 가지고 있다(Wright and Kim, 2004: 19). 경험적 연구에서 직무만족이 성과에 미치는 영향력에 대해서는 일관적인 결과나 나타나지 않고 있지만(Pinder, 2008; Kim, 2005), 높은 직무 만족은 더 나은 성과를 이끌어 내고 더 나은 성과에 대한 보상은 또 직무만족을 높일 수 있을 것으로 여겨왔다(Porter and Lawler, 1968). 또 Gruneberg(1979)는 직무만족이 개인의 삶의 만족(life satisfaction)과 건강에도 영향을 미칠 수 있어서 중요한 의미를 지닌다고 한다.

최근에 많은 연구에서 공공조직 근로자들의 직무만족을 높이기 위한 전략에 관심을 가져왔지만, 대부분 연구들이 민간조직에서 직무만족을 얻게 하는 과정과 절차를 그대로 공공조직에도 적용하고 있으며 공공조직의 독특한 업무환경 특성을 고려하지 않고 있다(Wright and Davis, 2003: 72).

하지만 조직의 업무환경과 직무특성은 직무만족을 설명하는 중요한 선행요인이 된다. 특히 공공조직 근로자들이 처해있는 업무환경은 민간조직과 상당한 차이가 있다. 예를 들어 공공조직의 사명(mission)은 조직구성원에게 이타적이며 고차원적인 가치(higher order needs)를 추구할 수 있는 기회를 제공하지만 레드테이프 같은 관료적 조직구조의 존재는 공공조직 구성원들이 이러한 가치를 추구하는데 방해가 되고 있다(Wright and Davis, 2003: 71). 또 공공조직은 성과급이나 높은 보수 지급 등 자율적인 보상체계를 구축하는데 많은 제약을 가지며, 효과성, 효율성뿐만 아니라 책임성, 형평성도 동시에 추구해야하는 갈등 상황에 놓여있고, 외부의 정치적 영향력과 국민 및 언론의 감시에 자유롭지 못하고, 업무에 대해서도 엄격한 행정적 책임성을 져야하는 위치에 있기 때문에 공공조직의 이러한 요인들은 직무만족에 영향을 미치고 있다(Taylor and Westover, 2011: 731). 또 Rainey(1982), Buelens and van sen Broeck(2007)는 공공조직 종사자들은 외재적 요인보다 업무에 대한 흥미, 공공을 위한 의미 있는

일에 참여 같은 내재적 요인에 의해 만족감을 더 느끼게 된다고 하면서 공공조직의 직무만족을 논의할 때는 전통적인 직무만족요인과는 다른 시각으로 바라볼 필요가 있음을 주장하고 있다.

한편 직무만족과 조직몰입은 높은 상관성이 있다. 하지만 양자 중 어떤 것이 선행요인인지에 대해서는 학자들마다 다른 주장을 하고 있다. 경험적 분석에서도 직무만족을 조직몰입의 선행요인으로 보거나 (Buchanan, 1974; Cho and Park, 2011; Markovits, et al. 2010; Mowday, et al., 1982) 반대로 조직몰입을 직무만족의 선행요인으로 보기도 한다 (Curry, et al., 1986; 류은영·류병곤, 2012). 앞서 언급하였듯이 직무만족은 개인이 수행하고 있는 직무나 직업특성과 관련된 만족을 의미하며 조직몰입은 개인이 속한 조직특성에 대한 신뢰나 긍정적인 정서로 구분하기 때문에 개념적인 차이가 존재한다(방하남 ·김상욱, 2009: 59). 직무만족은 개인이 직무에서 가지는 의미 또는 가치체계에 대한 고려가 필요하기 때문에 수행하는 직무 특성뿐만 아니라 개인의 주관적인 가치체계, 고유한 감성적 성향, 개인적 동기나 목적의식 등이 복합적으로 반영되어 나타나고 직무만족이 높아도 조직몰입은 낮을 수 있고 동일한 선행요인이 직무만족에 미치는 효과는 다르게 나타날 수 있다.

하지만 지금까지 사회과학의 여러 학문분야에서 직무만족에 관한 연구가 진행되어 왔음에도 불구하고 직무만족이 무엇을 의미하는지 명확한 개념적인 합의를 이루지 못하였다(Locke, 1983). 또한 직무만족을 측정하는 방식도 직무만족을 어떻게 정의하냐에 따라 다르게 측정하고 있다. 어떤 연구에서는 ‘전반적으로 나는 여기에서 일하는 것을 좋아한다’, ‘나는 내 직무에 만족한다’, ‘나는 다른 직장을 구할 의사가 있다’, ‘나는 다른 사람에게 내 직장에서의 일하는 것을 추천한다’와 같은 2-3개 문항을 통해 전반적인 직무만족을 측정하고 있다(Chun and Rainey, 2006; DeHart-Davis, et al., 2014; Jung, 2013; Wright and Davis, 2003; Wright and Kim, 2004). 반면 직무의 특별한 측면에 대해 구체적인 만족도를 질문하여 직무만족을 측정하기도 한다. 예를 들어 ‘당신은 다른 관리 감독 아래에서

더 일을 잘할 것이라 생각하십니까?’와 같은 질문으로 조직의 감독관계(supervision)에 대한 만족도를 측정하거나, 업무환경, 업무량, 동료관계, 급여수준, 승진 기회 등 직무에서 경험하게 되는 여러 개별적인 측면의 만족도는 어느 정도인지?를 직접 질문하여 ‘매우 만족한다’에서 ‘매우 불만이다’ 까지 5점 척도로 측정하기도 한다(Rainey, 2009: 299-300).

이 연구에서는 직무만족을 ‘직무경험을 통해 얻게 되는 긍정적인 감정’으로 정의하므로 직무특성의 개별적인 측면이 아니라 공직 및 업무에 대해 개인이 가지는 전반적인(general) 정서적 태도를 나타내었다.

## 2. 직무만족의 선행요인

직무만족을 어떻게 정의하냐에 따라 측정방식이 달라지고, 직무만족의 어떤 차원을 보느냐에 따라서도 직무만족의 선행요인이 다르게 나타나고 있다. 예를 들어 공공-민간조직의 직무만족을 비교하고 있는 Light(2002)의 연구에 의하면 공공조직 구성원은 직업안정성과 후생복지에 대한 만족도가 민간보다 높지만 대중의 존경에서는 만족도가 낮게 나타나고 있어 직무만족의 세부차원에 따라 섹터(sector)의 영향이 다르게 나타나고 있었다. 직무만족의 선행요인에 관한 기존연구에 의하면 직무만족의 선행요인은 대체적으로 조직구성원의 개인적 특성, 조직구조와 업무환경, 조직목표 특성으로 나누어 볼 수 있다.

먼저, 연령, 성별, 교육수준, 재직기간, 조직 내 지위 등 인구통계학적 특성은 직무만족을 결정하는 주요변수로 제시되어 왔다(Jung et al, 2007; Blackburn and Bruce, 1989; Dewar and Werbel, 1979; Grissom et al., 2012; 방하남, 김상욱, 2009; 장현주·은재호, 2012). 연령이 높을수록 재직기간이 길수록 대체적으로 직무만족이 높 것으로 보고 있다(Jung et al, 2007; Grissom et al. 2012). 이는 직무에 대해 만족하지 못하는 개인은 젊었을 때 다른 조직으로 이직을 했을 것이기 때문에 연령이 많고 조직에 오랫동안 근무한 개인은 직무에 대한 만족도가 높을 것을 예상하였다.

또 교육수준에 높은 것은 급여와 승진 같은 외재적인 보상과 연계되는 경우가 많으므로 만족도가 높을 수 있지만, 공공조직에서는 외재적보상에 대한 제약이 많기 때문에 교육수준이 높은 개인들은 불만족을 표현하며 민간조직으로 이직하려는 의사가 나타날 수 있다(Cotton and Tuttle, 1986). Jung et al.(2007: 129)은 성별과 직무만족의 관계에 대해서는 대립되는 2가지 견해를 제시하고 있다. 먼저, 여성이 남성에 비해 만족도가 높을 수 있는데, 이는 비취업자나 비전문직인 다른 여성에 비해 자신이 직업을 가지고 있다는 데 자부심과 만족감을 느껴 남성에 비해 높은 직무만족을 나타낼 수 있을 것으로 보았다. 반면, 남성에 비해 급여, 처우, 근무시간에 있어서 열악한 조건을 인지한 여성은 낮은 직무만족을 보일 수 있다.

또 사회심리학적 관점에서 개인이 가지는 자기 효능감(self-efficacy)(Moynihan and Pandey, 2007)이나 공직봉사동기(Taylor and Westover, 2011; Bright, 2008; Moynihan and Pandey, 2007) 또는 의미 있는 일에 참여한다는 것과 업무 자체에서 나타나는 내재적 만족감(Jung et al., 2007; Taylor and Westover, 2011), 성취감과 인정(Herzberg et al., 1959) 같은 내적인 요인이 직무만족의 선행요인으로 제시되고 있다.

둘째, 조직 구조와 조직의 관리적 특성도 직무만족에 영향을 미칠 수 있다. Wright and Davis(2003)는 루틴화, 직무구체성, 피드백, 인적자원개발(HRD)노력 같은 조직의 관리적 특성을 직무만족의 선행요인으로 제시하고 있다. 또한 동료 및 상관과의 관계(Taylor and Westover, 2011), 의사결정에 참여(Wright and Kim, 2004), 조직문화(Moynihan and Pandey, 2007), 리더쉽 같은 특성이 직무만족에 영향을 미친다. 한편, 집권화, 공식화, 복잡성(김호정, 2004; 류은영 외, 2010; 주효정, 2004), 레드테이프(Dehart-Davis et al. 2014)와 같은 조직구조도 직무만족에 영향을 미치는 선행요인으로 주목하고 있다.

또한 조직의 제도적 위치와 조직규모도 직무만족의 선행요인으로 보고 있다(Chun and Rainey, 2006; Jung, 2013). 조직 구성원들은 자신이 속한

조직이 행정부처에 소속되어 있는 가 독립기관인가에 따라 관리적인 자율성을 느끼는 정도가 다르기 때문에 제도적 위치는 직무만족에 영향을 미칠 것으로 보고 있다. 또한 조직의 규모가 클수록 다양한 부서로 편성되어 있고 업무에 기능적인 중요성을 인식하기 때문에 업무를 통해 얻게 되는 성취감, 자부심과 같은 요인들이 구성원들을 자극할 수 있으므로 조직 규모도 직무만족의 요인이 된다.

셋째, 조직의 목표갈등과 목표구체성(Wright and Davis, 2003), 목표모호성(Chun and Rainey, 2006; Jung, 2013)도 직무만족에 영향요인으로 주목하고 있다. 조직의 목표모호성은 업무에 관한 정보가 모호하며 조직에서 개인의 역할에 대한 이해와 기대가 불명확하여 역할모호성(role ambiguity)을 유발하게 된다. 역할모호성은 자신의 목표 및 목표달성수단과 관련하여 불확실성 및 예측불가능성과 관련되며, 이는 직무스트레스로 이어지게 된다(고종욱, 2006: 149). 또 역할모호성은 자신의 역할에 대한 불만족의 가능성을 증가하게 되어 불안감과 업무상 소외가 나타나게 되며 이와 같은 정서적 감정은 현실을 왜곡할 수 있어 직무만족에 부정적인 영향을 미치는 요인이 된다.

### 제3절 가설의 설정

#### 1. 목표모호성과 직무만족의 관계

##### 1) 사명이해모호성과 직무만족

사람들에게 목표는 성취해야 할 대상이기도 하지만 만족 또는 불만족을 판단하는 기준이 되기도 한다. 예를 들어 사람들은 목표를 설정하고 그 목표를 달성했을 때 심리적 만족 혹은 경제적인 만족을 얻게 되지만, 목표를 달성하지 못했을 때는 불만족을 느끼게 된다. 조직에 분명한 사명(mission)이 있는 것은 조직과 업무에 관한 지식을 제공해주기 때문에 조

직에서 일하고 싶은 동기가 생기며 어떻게 업무의 틀을 구성하여 사명을 달성할 수 있을지 정보를 가질 수 있게 된다(Weiss 1999). 또 명확하게 조직사명을 이해할 때에는 조직구성원은 조직사명을 달성하기 위해 자신이 무엇을 해야 하는 지 공유된 가치를 가질 수 있으며, 이를 통해 자신의 업무와 행동에 타당성을 확보하는 것이 더 쉬워지고 목표를 달성할 가능성도 높아져 업무에서 얻게 되는 만족감이 높아지게 될 것이다. 마찬가지로 Jung(2013)은 조직구성원이 조직사명을 이해하고 사명달성을 위해 자신이 어떤 기여를 할 수 있을지에 대한 인식이 모호할 때에는 직무만족에 부정적인 영향을 미친다는 경험적인 결과를 제시하고 있다. 따라서 조직사명에 대한 이해가 모호하고 조직구성원 간 사명에 대한 가치의 공유가 어려울 때에는 직무만족에 부정적인 영향을 미치게 될 것이다.

*가설 11-1 : 사명이해 모호성을 높게 인식할수록 직무만족은 낮아질 것이다.*

## 2) 지시적 모호성과 직무만족

지시적 목표모호성은 조직 내 개인이 조직 사명을 달성하기 위하여 구체적이고 일상적인 행동지침으로 전환하는 과정에서 경쟁적인 해석의 가능성을 나타낸다. 보통 지시적모호성은 일상적인 업무에서 개인의 역할모호성과 관련이 있고(Wright, 2002, 2004; Pandey and Wright, 2006) 역할모호성은 직무만족의 중요한 선행요인으로 지적되어 왔다(고종욱, 2006).

일상적인 업무에 관한 행동지침이 구체적이면 개인은 자신의 직위와 직위에 따르는 역할에 따라 어떻게 노력해야하는 지 또 어떤 방향에 관심을 가져야하는 지 명확한 정보를 가지게 된다. 반대로 지시적 모호성이 높을 때에는 역할을 수여하는 사람과 역할을 지시받는 사람 간의 역할수행에 대한 합의가 이루어지기 어렵고 조직구성원들은 자신



행동의 정당성에 대한 근거를 제시해야하는 상황에 놓여있게 된다. 이런 상황에 놓인 개인은 직무 압박과 직무에서 오는 지루함과 스트레스를 겪게 되어 직무에 대한 만족감이 낮아지게 될 것이다.

*가설 11-2 : 지시적 모호성을 높게 인식할수록 직무만족은 낮아질 것이다.*

### 3) 평가적 모호성과 직무만족

목표설정이론에서는 목표특성이 실제 개인의 행동으로 이어지는 것은 자기 규제(self-regulation)와 자기-효능감과 같은 자기참고 과정을 통한 행동유발 기제가 필요하다고 한다(Loack and Latham, 2002). 특히 자신이 현재 어느 정도 목표를 달성하고 있는가에 관한 정보인 피드백은 목표효과를 더 강화시킬 수 있는 중요한 역할을 한다(Roders and Hunter, 1991). 하지만, 성과를 평가할 객관적이고 결과중심적인 성과지표가 존재하지 않을 때에는 자기참고 정보로 활용할 수 있는 피드백은 주관적인 기준에 의하게 되며 자신이 직접적 성과와 관련된 활동에 영향을 미치는 것을 목격하기 힘들어 기대된 행동을 할 동기가 약해지며 직무에 대한 불만족이 높아질 수 있다.

한편 조직구성원의 입장에서 객관적인 성과지표는 성과급, 높은 급여, 승진 기준과 같은 외재적 보상에 대한 기준을 제시해주고 자신이 한 노력에 대한 정당한 보상을 받을 수 있을 것이라는 신뢰를 가지게 하는 요인이 되기 때문에 객관적인 평가지표는 직무만족의 영향요인으로 작용할 수 있다.

*가설 11-3 : 평가적 모호성을 높게 인식할수록 직무만족은 낮아질 것이다.*

#### 4) 우선순위 모호성과 직무만족

조직 내에서 갈등하는 많은 요구와 목표가 있고 이 목표 간에 우선순위를 정하기 어려워 혼란을 겪을 때, 개인이 직무에서 느끼는 긍정적인 감정은 낮아지게 되고 직무스트레스와 이직의사가 증가하게 되며, 정신적·육체적 문제가 발생하게 된다(Stazyk et al., 2012). 특히 목표를 어떻게 성취해야할지 지침과 목표가 성취되었는지 판단할 수 있는 객관적인 기준이 있다고 하더라도 다양한 목표를 동시에 달성하라는 요구를 받은 개인은 목표와 실제 업무를 어떻게 연계해야할지 판단을 해야 하는 심리적인 갈등상태를 겪을 수 있다. 또 자신의 역할과 조직이 나아가야할 방향성에 대해서도 혼란을 겪게 될 것이다.

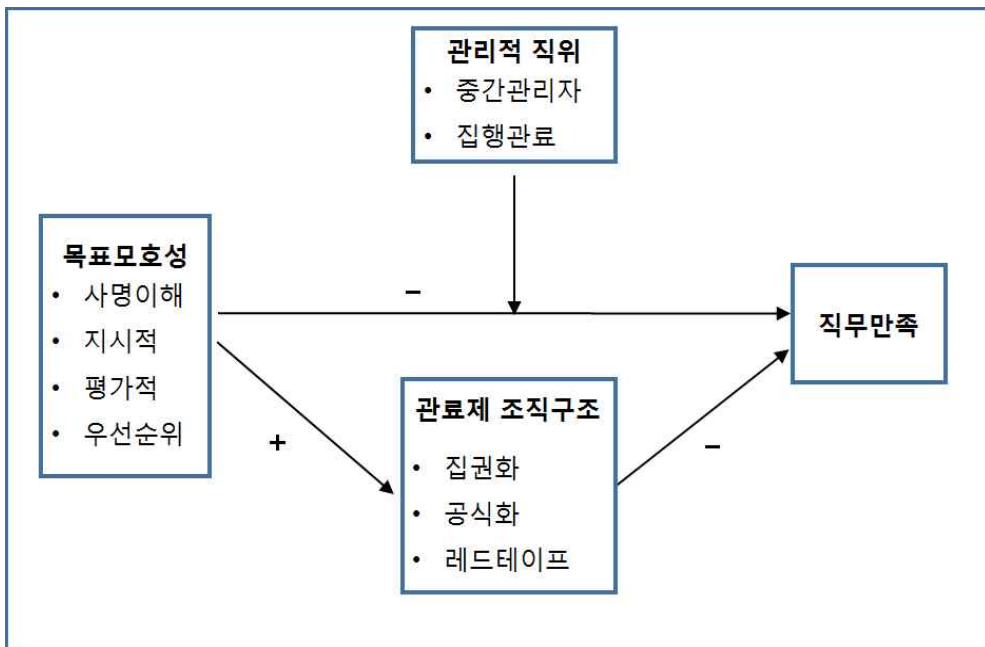
특히, 목표갈등을 경험한 조직은 과도한 절차적인 제약을 만들어서 목표갈등의 부정적인 효과를 줄이려고 한다(Wright and Davis, 2003). 절차적인 규칙과 규정은 안정성과 일관성을 유지할 수 있어 불확실한 상황에 직면해있는 조직구성원에 게 조직이 나아가야할 방향을 제공해 줄 수 있을 것이다. 하지만, 명문화된 절차와 규정은 명령과 통제(command and control) 중심의 고전적인 관리방식으로 개인의 성취감과 발전에 대한 욕구를 충족시키기 어려워 직무에 대한 부정적인 감정을 가지게 될 것이다.

*가설 11-4 : 우선순위 모호성을 높게 인식할수록 직무만족은 낮아질 것이다.*

## 2. 직무만족의 이론적 분석틀

이상의 가설을 바탕으로 목표모호성과 직무만족의 관계에 관한 이론적 분석틀은 아래 <그림 3>과 같이 구성할 수 있다. 목표모호성이 직무만족에 직접적으로 미치는 영향과 함께 관료적 조직구조의 매개효과와 관리적 직위에 따른 조절효과를 나타내었다. 여기서 목표모호성과 관료제 조직구조의 관계에 대한 가설, 관리적 직위에 따른 차별적 효과에 대한 가설은 3장 2절의 논의를 토대로 구성하였다.

<그림 3> 직무만족의 이론적 분석틀



## 제4절 분석결과

### 1. 측정모형의 타당성 검증<sup>39)</sup>

측정모형의 수렴타당도와 판별타당도를 판단하기 위하여 확인적요인분석을 실시하였다. 확인적요인분석의 모형 적합도를 평가하기 위한 적합도 지수를 보면 다음과 같다.  $\chi^2=171.600$ ,  $df=16$  이며,  $RMSEA=0.086$ ,  $SRMR=0.078$  로 대체적으로 만족스러운 모형의 임계점을 크게 벗어나지는 않고 있다(Wright and Davis, 2003: 82). 적합도를 판단할 수 있는 다른 지표인  $GFI=0.965$ ,  $AGFI=0.922$ 로 나타났으며,  $CFI=0.909$ ,  $NFI=0.902$ ,  $TLI=0.842$  로 나타나 대체로 적합한 모형으로 판단하였다.

먼저 수렴타당도를 판단하기 위해 잠재변수에 대한 하위의 측정변수의 요인적재치를 살펴보았다. 가장 낮은 요인적재치는 공식화를 측정하기 위한 측정지표에서 나타났으며 0.46이어서 수렴타당도를 충족하기 위해 양호한 수치로 볼 수 있다. 다른 측정변수들의 요인적재치는 대부분 0.6이상으로 나타나고 통계적으로 유의미한 수준( $p<0.001$ )이어서 수렴타당도를 만족하고 있다.

판별타당도를 판단하기 위해 잠재변수의 AVE를 구하였다. 잠재변수의 AVE는 공식화=0.425, 집권화=0.718, 직무만족=0.712이며 각 변수의 AVE의 제곱근 값은 변수 간의 상관계수 최대 절대값을 나타내는 0.355보다 모두 커 판별타당도를 충족하고 있다.

### 2. 동일방법편의의 검증 및 모형적합도

목표모호성과 직무만족간의 관계에서 동일방법편의를 검증하기 위해 Harman의 단일요인검정과 단일방법요인접근(single method factor

---

39) 구체적인 절차와 방법은 제3장에서 기술하였다.

approach)을 실시하였다. 비회전 요인분석결과 eigenvalue 값이 1이상인 요인은 5개로 추출되었고, 전체분산의 62.75%를 차지하였다. 가장 높은 분산을 차지하는 요인은 24.49%로 특정요인이 절대적인 설명력을 가지지 않는 것으로 보아 동일방법편의 문제는 심각하지 않을 것으로 판단하였다.

다음으로 측정하지 않은 잠재변수를 설정하여 잠재적 동일방법요인을 통제하는 단일방법요인접근(single-method-factor approach) 분석을 실시하였다. 분석결과 연구모형의  $\chi^2=314.920$ ,  $df=62$ 이며,  $\chi^2/df=5.079$  로  $\chi^2$ 로 판단하는 모형적합도의 판단기준을 벗어나고 있다. 하지만 구조모형 적합도를 판단하기 위한  $\chi^2$  ( $p<0.001$ )은 표본의 크기에 따라 민감하게 반응하므로  $\chi^2$  값이 통계적으로 유의미한 수준을 나타내어도 이론 모형의 검증에는 크게 문제가 되지 않는다(Wright and Davis, 2003:82). 따라서 최종적인 모형의 적합도는 다른 적합도 지수를 통해 판단하였다. SRMR=0.048, RMSEA=0.056, GFI=0.969, CFI=0.961, NFI=0.952, AGFI=0.932, IFI=0.961, TLI=0.924 으로 나타나 전반적으로 적합한 모형이라 할 수 있겠다.

측정하지 않은 잠재요인을 포함한 통제모형의  $\chi^2=152.267$ ,  $df=50$ 로 연구모형과 통제모형의  $\chi^2$ 변화량은 통계적으로 유의한 수준이( $p<0.001$ ) 나타나고 있으므로 동일방법편의의 가능성을 내포하고 있다. 하지만 연구모형과 통제모형에서 경로계수의 유의성의 차이가 나타나거나 경로계수의 방향이 변화되지 않았다. 즉 유의하지 않은 경로가 유의해지거나 유의했던 경로가 유의하지 않게 되는 변화가 나타나지 않아 동일방법편의로 분석결과와 편의는 일어나지 않는 것으로 보인다(Ehrigott et al. 2013:137). 따라서 연구모형의 분석결과를 토대로 가설을 검증하여도 동일방법편의에 따르는 문제는 크게 나타나지 않는 것으로 판단하여 연구모형으로 가설을 검증하였다.

<표 4-1> 직무만족 연구모형의 적합도 분석

적합도 기준	절대적합지수					증분적합지수			간명
	$\chi^2$	$\chi^2/df$	SRMR	RMSEA	GFI	CFI	TLI	IFI	AGFI
판단 기준		$\leq 3.0$	$\leq 0.05$	$\leq 0.08$	$\geq 0.9$	$\geq 0.9$	$\geq 0.9$	$\geq 0.9$	$\geq 0.9$
연구 모형	314.920	5.079	0.048	0.056	0.969	0.961	0.924	0.961	0.932
통제 모형	152.267	3.045	0.0318	0.040	0.986	0.984	0.962	0.984	0.962

### 3. 목표모호성과 직무만족의 가설검증 및 논의

목표모호성과 직무만족의 구조모형의 분석결과는 <표 4-1>에 나타내었다. 분석결과 지시적 모호성, 평가적 모호성, 우선순위 모호성이 직무만족에 직접적으로 부(-)의 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 <가설 11-2>, <가설 11-3>, <가설 11-4>를 지지하고 있다. 반면, 사명이해 모호성은 직무만족에 직접적인 영향을 미치지 않고 있어 <가설 11-1>은 기각하였다. 이러한 결과는 미국 연방공무원을 대상으로 목표모호성의 하위차원과 직무만족의 관계를 분석한 Jung(2013) 연구에서는 사명이해 모호성이 직무만족에 유의미한 부(-)의 영향을 미치고 있어 다른 결과나 나타났다. Jung(2013)의 연구에서는 다른 목표모호성 차원은 객관적으로 측정된 것이지만 사명이해 모호성은 주관적인 인식에 기초하여 측정되었다는 점을 언급하면서 조직의 사명을 잘 이해하고 있을 때 높은 수준의 직무만족을 인식한다고 설명하고 있다. 하지만 이 연구에도 주관적 인식에 기초하여 사명이해 모호성을 측정하였지만, 직무만족에 직접적인 영향을 미치지 않고 있다. 이에 가능한 해석은 사명진술이 조직에 완전한 그림을 제시하지 않는다는 것과(전영한, 2004a: 53) 직무만족은 개인이 수행하고 있는 구체적인 직무와 관련이 있기 때문에 거시적인 조직사명에 직접 영향을 받지 않는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 논리에서 조직의 사명이 직접 개인수준의 직무만족에 영향을 미치기보다 구체적인 직무와

관련된 다른 특성의 매개를 통해 간접적으로 직무만족에 영향을 미칠 수 있기 때문에 이 같은 결과가 나타난 것으로 보인다. <표 4-2>에서 사명 이해 모호성은 직접효과는 나타나지 않았지만, 관료제 조직구조의 매개를 통한 간접효과가 유의미하게 나타나고 있어 이 같은 주장을 뒷받침하고 있다.

한편 Chun and Rainey(2006)은 객관적인 측정자료로 목표모호성의 하위차원을 측정하여 직무만족 간의 관계를 분석하고 있다. 이들의 연구결과에서는 평가적 모호성과 우선순위 모호성이 직무만족에 부(-)의 영향을 미치고 있어 본 연구의 결과와 유사하지만, 지시적 모호성은 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 본 연구에서 지시적 모호성이 직무만족에 유의미한 영향을 미치는 것에 대해서는 2가지로 해석할 수 있다.

먼저 두 연구의 측정방법의 차이 때문에 연구결과의 차이가 나타난 것으로 보인다. Chun and Rainey(2006)은 지시적 모호성을 법률에 나타난 의회의도의 모호성으로 법률에 대한 규칙의 비율로 측정하고 있는데, 이렇게 측정한 지시적 모호성은 관료적 자율성과도 관련이 있다(전영한, 2004b). 행정조직 내 공무원의 업무지침은 국회가 제정한 법률보다는 행정부에서 제정한 시행령, 시행규칙, 훈령과 같은 행정규칙에 더 반응을 하게 되는데, 관료적 자율성이 높다는 것은 행정부 내부에서 환경의 변화에 따라 유연하고 혁신적으로 업무를 진행할 수 있도록 업무지침을 만들기 때문에 오히려 조직 내 중간관리자 및 일선관료의 입장에서는 더 명확한 지침이 될 수 있다. 따라서 Chun and Rainey(2006)가 측정한 지시적 모호성은 공무원의 입장에서는 명확한 지침이 있는 것으로 반대로 인식될 여지가 있기 때문에 반대되는 결과가 나온 것으로 보인다.

둘째, 한국의 행정 문화적 특성에서 그 이유를 찾을 수 있다. 한국의 정부구조는 경직성의 순환으로 조직 구성원들이 조직목표보다 업무수행에서의 규칙을 더 중시하는 목표대치 현상이 나타나고 있다. 한국 행정문화는 유교적 사상과 관료제 구조가 결합되어 있어 상관에게 복종하는 것이 최선의 행동지침이 되며, 규칙과 절차를 지키는 것이 중시된다. 따라서 관료

의 입장에서 조직목표가 무엇인지 정의내리는 것보다 당장 업무영역에서 어떤 역할을 해야 하는지 역할을 분명하게 해주는 규칙과 절차를 더 중요하게 여겨 지시적 모호성이 높을 때 직무만족에 부정적인 영향을 미치는 것으로 보인다. 특히 다수의 연구에서 역할모호성 및 역할갈등은 직무만족의 선행요인으로 지적하고 있는데 지시적 모호성은 개인의 역할모호성과 관련이 높아 이 같은 논리에 타당성을 더해 줄 수 있을 것이다.

<표 4-2> 목표모호성과 직무만족 경로계수

경로		표준화계수( $\beta$ )	SE	t값(C.R.)
사명이해모호성 →	직무만족	-0.052	0.031	-1.189
	집권화	0.105*	0.039	2.455
	공식화	-0.207***	0.026	-4.092
	레드테이프	0.107**	0.094	2.639
지시적모호성 →	직무만족	-0.252***	0.033	-5.420
	집권화	0.115*	0.041	2.539
	공식화	-0.203***	0.027	-3.832
	레드테이프	0.029	0.099	0.692
평가적 모호성 →	직무만족	-0.094*	0.025	-2.313
	집권화	0.052	0.032	1.272
	공식화	-0.013	0.021	-0.290
	레드테이프	-0.058	0.079	-1.506
우선순위 모호성 →	직무만족	-0.079*	0.026	-2.002
	집권화	-0.031	0.033	-0.780
	공식화	-0.121**	0.022	-2.646
	레드테이프	0.031	0.080	0.830
집권화	→ 직무만족	-0.246***	0.032	-6.099
공식화		0.114**	0.061	2.568
레드테이프		-0.063*	0.009	-2.179
연령+		0.023	0.004	0.447
성별+		0.012	0.038	0.381
직급+		-0.074*	0.014	-2.214
재직기간+		-0.057	0.028	-1.221

※주: +는 통제변수를 나타냄.

\* $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$

조직구조와 직무만족간의 관계를 살펴보면<sup>40)</sup> 가설에서 예상했던 것처럼



럼 집권화( $\beta=-0.246$ ,  $p<.001$ )와 레드테이프( $\beta=-0.63$ ,  $p<.05$ )는 직무만족에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나 <가설 5-2>, <가설 7-2>를 지지하고 있다. 반면 공식화( $\beta=0.114$ ,  $p<0.01$ )의 경우 조직몰입의 결과와 마찬가지로 직무만족에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나 <가설 6-2>을 기각하고 있다. 이 같은 결과는 조직구조 특성이 개인의 직무만족에 중요한 영향을 미치고 있음을 시사해준다. 흥미로운 점은 조직구조의 다른 특성과 달리 공식화와 직무만족이 정(+)의 관계를 가진다는 것이다. 이것은 앞서 분석한 조직몰입과도 동일한 결과이다. 행정적인 책임성을 져야 하는 공무원은 업무에 대한 명확한 역할기준과 업무영역에서 책임범위를 제시해주는 규칙과 절차의 존재가 직무만족을 높이는 요인이 된다는 것을 확인할 수 있다. 또 다양한 이해관계자의 요구에 직면한 공무원들은 공식적인 절차와 규칙을 통해 공적자원을 어떻게 배분해야 하는지 자원배분의 공정성과 절차적인 공정성을 확보할 수 있어 직무만족에 긍정적인 영향을 미치게 된다(DeHart-Davis et al, 2014: 6).

이와 반대로 공식적인 규칙과 절차는 근로자의 사기(morale)를 진작시킬 수 있지만 반대로 사기를 저하시킬 수도 있다(DeHart-Davis et al, 2014: 2). 과도한 절차적 제약과 규제를 나타내는 레드테이프는 공무원이 의욕적으로 업무를 추진하거나 행정조직의 쇄신과 혁신을 가져오려는 의지를 떨어뜨리게 된다. 또 공무원들은 복잡한 규정과 절차로 인해 업무처리 과정의 지연, 획일적인 정책 활동으로 인해 업무에서 소외감과 불만을 가지게 될 것이다. 따라서 레드테이프는 직무만족에 부정적인 영향을 미칠 수 있고(Wright and Davis, 2003) 이 연구의 결과에서도 경험적으로 확인할 수 있다. 여기서 절차적인 규칙과 규정을 나타내는 공식화와 레드테이프가 직무만족에 다른 영향을 미치는 것은 무엇을 의미하는가? 이것은 공공조직에서 절차적인 제약과 규칙이 부정적인 영향만 미치는 것은 아니며 구성원 간의 업무역할과 책임소재를 명확하게 할 수 있어 오히려

---

40) 이에 해당하는 가설은 제3장 제3절의 3. 조직구조와 조직몰입, 직무만족에서 기술하였다.

조직 활동에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 것을 보여준다. 특히 학연·지연·혈연과 같은 인맥이 강하게 작용하는 한국사회에서 공식적인 절차와 규칙에 따른 행정서비스 제공은 공무원의 부패를 방지할 수 있고 지인의 청탁과 업무 역할에서 나타나는 갈등을 줄일 수 있어 직무만족에 긍정적인 영향을 미쳤을 것이다.

<표 4-3> 직무만족에 미치는 직접효과, 간접효과, 총효과

	사명이해모호성	지시적모호성	평가적모호성	우선순위모호성
직접효과	-0.052	-0.252***	-0.094*	-0.079*
간접효과 <sup>41)</sup>	-0.056**	-0.053*	-0.011	-0.008
총효과	-0.108	-0.305	-0.104	-0.087

※주: 계수 값은 표준화된 값을 나타냄

\* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

한편 목표모호성의 하위차원이 직무만족에 총효과를 보았을 때 지시적 모호성이 -0.305로 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 이어 사명이해 모호성과 평가적 모호성, 우선순위 모호성의 순으로 나타나 지시적 모호성차원이 목표모호성의 다른 차원에 비해 직무만족을 설명하는 주요한 요인이 된다는 것을 확인할 수 있다. 지시적 모호성은 개인이 직무에서 접하는 일상적인 의사결정과 관련이 있는 것으로 자신이 수행하는 일에 대한 명확한 지침이 없을 때는 역할모호성을 경험하게 되는데 <표 4-3>의 결과는 개인적 차원의 모호성 경험이 직무만족에 큰 영향을 미치는 것을 알 수 있다.

기존에 많은 연구에서 직무만족을 조직몰입의 선행요인으로 제시하거나 반대로 조직몰입을 직무만족의 선행요인으로 제시하고 있어 둘 사이의 인과관계의 방향성은 명확하지 않지만 높은 상관관계가 있다는 것을 주장하고 있다. 하지만 이 연구의 결과는 조직몰입과 직무만족의 개념상의 차이가 있는 것처럼 선행요인에서도 차이가 나타남을 발견하였다. 조직몰입은 거시적인 조직목표를 나타내는 사명이해 모호성에 직접적인 영향을 받지

41) 부트스트래핑(bootstrapping)을 실시하여 간접효과의 통계적 유의미성을 파악하였다.

만, 평가적 모호성은 유의미한 영향을 미치지 않고 있었다. 반면 직무만족은 직무와 관련된 직접적인 평가를 나타내는 평가적 모호성에 직접적인 영향을 받고 있지만, 사명이해 모호성은 업무에서 직면한 조직구조를 통해서 간접적으로 직무만족에 영향을 미치고 있다. 이런 결과는 조직몰입은 조직이 추구하는 가치에 대한 태도가 반영되었다면 직무만족은 개인이 중요하게 여기는 가치가 태도에 더 많이 반영되어 나타난 것으로 이해할 수 있다.

#### 4. 관리적 직위에 따른 차별적 효과

##### 1) 구조방정식의 다중집단분석

관리적 직위에 따라 목표모호성이 직무만족에 미치는 영향이 다르게 나타나는지 알아보기 위하여 3-5급 중간관리자와 6-9급 집행관료를 구분하여 다중집단분석을 실시하였다. 먼저, 두 집단 간의 측정동일성을 파악하기 위하여 다중 집단 확인적 요인분석을 하였다. 두 집단 간 아무런 제약을 하지 않은 모형과 두 집단의 요인적재치가 동일한 것으로 제약한 모형(Measurement weight model)의 자유도 변화에 따른  $\chi^2$ 의 변화량의 유의성을 분석하였다. 비제약 모형의  $\chi^2=264.261$ ,  $df=62$  이며 요인적재치( $\lambda$ )를 제약한 모형의  $\chi^2=276.279$ ,  $df=68$  로  $\Delta\chi^2=11.918$ ( $p=0.064$ )로 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 따라서 두 집단에서 측정하고자 하는 측정 잠재변수 및 관찰변수에 대해 두 집단이 동일하게 인식하고 있음을 알 수 있다.

다음으로 중간관리자와 집행관료의 경로계수에서 차이가 나타나는지 확인하기 위해 비제약모형과 구조가중치모형(structural weight model)간의 자유도의 변화량 대비  $\chi^2$ 의 변화량을 검증하였다. 비제약 모형의  $\chi^2=348.169$ ,  $df=125$  이며, 구조가중치 모형의  $\chi^2=398.113$ ,  $df=151$ 로  $\Delta\chi^2$

=49.953이며 자유도 변화량은 26으로  $p < 0.005$  수준에서 통계적 유의미한 수준을 나타냈었다. 따라서 두 집단의 경로계수에서 적어도 한 개 이상 유의미한 차이가 있다.

아래 <표 4-4>에서는 집행관료와 중간관리자의 모형적합도를 나타내었다. 전반적으로 두 집단의 모형의 적합도 지수는 수용할만한 수준으로 모형은 적합한 것으로 판단하였다.

<표 4-4> 직무만족 하위집단 연구모형 적합도 분석결과

적합도 기준	절대 적합도지수					상대 적합도 지수			
	$\chi^2$	$\chi^2/df$	SRMR	RMSEA	GFI	CFI	TLI	IFI	AGFI
판단 기준		$\leq 3.0$	$\leq 0.05$	$\leq 0.08$	$\geq 0.9$	$\geq 0.9$	$\geq 0.9$	$\geq 0.9$	$\geq 0.9$
중간 관리자	199.7 01	3.170	0.047	0.060	0.960	0.956	0.916	0.957	0.914
집행 관료	165.1 98	2.622	0.445	0.048	0.971	0.966	0.936	0.967	0.938

<표 4-5>에서는 중간관리자와 집행관료에서 목표모호성과 직무만족의 관계를 비교하여 나타내었다. 가설에서 예상하였듯이 중간관리자와 집행관료에서 목표모호성의 하위차원이 직무만족에 미치는 영향은 다르게 나타나고 있어 가설을 지지하고 있다. 목표모호성이 직무만족에 미치는 직접효과를 보면 집행관료는 지시적 모호성( $b = -0.304$ ,  $p < 0.001$ )과 평가적 모호성( $b = -0.112$ ,  $p < 0.01$ )이 직무만족에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 중간관리자는 지시적 모호성( $b = -0.122$ ,  $p < 0.05$ )과 우선순위 모호성( $b = -0.16$ ,  $p < 0.01$ )이 직무만족에 직접 영향을 미치는 것으로 나타났다.

다음으로 두 집단 간의 직무만족으로 가는 경로계수의 차이가 통계적으로 유의미한 차이인지 알아보기 위하여 평가적 모호성과 직무만족, 우선순위 모호성과 직무만족의 경로에 동일성 제약을 가하여 분석하였다. 분

석결과 우선순위 모호성에서 직무만족으로의 경로계수에 동일성 제약을 하였을 때 비제약모형과 구조가중치모형은 통계적으로 유의미한 차이를 나타내었다( $p<0.05$ ). 이것은 우선순위 모호성이 직무만족에 미치는 영향은 관리적 직위에 따라 다르게 나타나는 것을 의미한다. 평가적 모호성과 직무만족의 경로계수에서도 집단 간 유의미한 차이가 나타나고 있다( $p<0.1$ ). 따라서 <가설 9-2>, <가설 10-2>를 지지하고 있다.

<표 4-5> 관리적 직위에 따른 직무만족의 경로계수 비교

경로		중간관리자(N=610)		집행관료 (N=697)	
		비표준화계수 (b)	SE	비표준화계수 (b)	SE
사명이해 모호성 →	직무만족	-0.082	0.048	-0.010	0.040
	집권화	0.049	0.054	0.157**	0.055
	공식화	-0.080	0.046	-0.113***	0.031
	레드테이프	0.331*	0.144	0.181	0.123
지시적 모호성→	직무만족	-0.122*	0.054	-0.212***	0.042
	집권화	0.102	0.059	0.061	0.057
	공식화	-0.146**	0.051	-0.094**	0.031
	레드테이프	0.045	0.159	0.049	0.126
평가적 모호성→	직무만족	-0.016	0.039	-0.112**	0.034
	집권화	0.061	0.043	0.038	0.048
	공식화	-0.051	0.036	0.030	0.025
	레드테이프	-0.054	0.114	-0.174	0.108
우선순위 모호성 →	직무만족	-0.116**	0.040	-0.001	0.034
	집권화	0.012	0.044	-0.063	0.049
	공식화	-0.074*	0.037	-0.047	0.025
	레드테이프	-0.081	0.118	0.214*	0.108
집권화	→직무만족	-0.195***	0.037	-0.150***	0.027
공식화		0.061	0.085	0.257**	0.090
레드테이프		-0.015	0.013	-0.027*	0.012
연령+		0.003	0.006	0.004	0.006
성별+		-0.037	0.072	0.027	0.046
직급+		-0.114**	0.041	-0.024	0.026
재직기간+		-0.039	0.049	-0.039	0.035

※주: +는 통제변수를 나타냄.

\* $p<0.05$ , \*\*  $p<0.01$ , \*\*\*  $p<0.001$

이 같은 결과는 앞서 조직몰입에서 관리적 직위에 따른 조절효과를 분석결과와 동일하게 나타나고 있다. Michael and Yukl(1993)는 관리자의 행동과 역할은 계층제에서 어디에 위치하느냐에 따라 달라지고 조직 내·외부와 네트워킹 활동도 다르게 나타난다고 한다. 예를 들어 하위직에 비해 중·상위직 관리자일수록 조직 외부환경에 더 관심을 가져야 하며 업무가 구체화되어 있지 않으며 다양한 기능을 넘나들면서 업무를 수행해야 한다. 마찬가지로 이 연구에서 중간관리자들은 계층제 조직의 중간에서 정책기획을 담당하며 업무를 새롭게 구상해야하는 위치에 있으므로 업무가 덜 구체화 되어있고 조직 내·외, 상관·하급직의 요구에 대응해야하기 때문에 우선순위 모호성의 영향을 많이 받게 된다. 반면, 6-9급의 집행관료들은 정책집행을 주로 담당하고 있으므로 업무가 정형화되어 있어, 자신의 역할을 구체적으로 평가할 수 있고, 자신이 조직 목표의 달성에 어떤 기여를 했는지 객관적으로 확인할 수 있을 때, 또 그러한 노력이 좋은 평가로 이어질 것이라고 기대할 때 직무에 더 만족하는 것으로 이해할 수 있다.

또한 중간관리자와 집행관료의 차이는 한국 정부부처의 공무원 성과평가가 기준의 차이에서 비롯된 것으로 해석해 볼 수 있다. ‘공무원 성과평가 등에 관한 지침’ 예규<sup>42)</sup>에 의하면 5급 이하 공무원은 근무성적평정으로 평가를 받고 있으며, 4급 이상 또는 계급이 5급(상당) 이하 일지라도 과·팀장 등 부서장 직위를 담당하는 경우 등 소속장관의 판단에 따라 성과계약 등 평가를 받게 된다. 성과계약 등 평가를 받는 공무원들은 <성과관리시행계획> 상 조직의 ‘성과목표’ 또는 ‘관리과제’ 중 개인의 업무와 관련 있는 항목을 개인의 성과목표로 반드시 설정해야한다(공무원 성과평가 등에 관한 지침 예규 II. 근무성적평정 5.2). 성과목표와 관리과제에는 한 개 이상의 성과지표가 있어서 객관적으로 목표의 달성여부를 판단할 수 있는 기준은 있지만, 이들은 어떤 목표를 우선해야 할 것인가에 대해 경쟁적 해석 가능성이 높아지게 될 것이다. 물론 이 연구에서 중간관리자에 5급 공무원도 포함하였기 때문에 이

---

42) 안전행정부(2014. 11. 19.이후 인사혁신처) 예규

런 해석은 비판의 여지가 있지만, 개연성은 충분히 있다고 본다. 반면, 6급 이하 공무원의 근무성적평정으로 인사평가를 받기 때문에 객관적으로 자신의 업무기여도를 평가할 수 있는 성과지표의 부재는 직무만족에 부정적인 영향을 미치는 것으로 해석해 볼 수 있다.

## 2) 위계적 조절회귀분석

<표 4-6>에서는 관리적 직위의 조절효과를 파악하기 위해 전통적인 방법인 위계적 조절회귀분석을 실시한 결과를 나타내었다.<sup>43)</sup> 분석은 목표모호성과 통제변수만 포함한 1단계 분석과 조절변수를 포함하여 조절변수의 직접적인 영향을 분석하는 2단계 분석, 마지막으로 목표모호성과 조절변수의 상호작용항을 포함한 3단계 분석으로 진행하였다.

분석결과 <모형 2>을 보면 관리적 직위가 직무만족에 직접 영향을 미치지 않는다. 하지만 <모형 3>에서 목표모호성과 관리적 직위의 상호작용항을 보면 평가적 모호성과 우선순위 모호성의 상호작용항이 직무만족에 통계적으로 유의미한 영향( $p<0.1$ )을 미치며, 회귀모형의  $R^2$  변화량도 유의하게 나타나고 있다. 이것은 목표모호성과 직무만족의 관계에서 관리적 직위가 조절효과를 나타내며 특히 평가적 모호성과 우선순위 모호성에서 관리적 직위의 조절효과가 나타나고 있음을 알 수 있다. 구체적으로 보면 평가적 모호성의 상호작용항이 부(-)의 방향인 것은 집행관료가 평가적 모호성을 높게 인식할수록 직무만족을 낮게 인식한다는 것을 의미한다. 반면 우선순위 모호성이 정(+)의 유의미한 영향을 미치는 것은 우선순위 모호성을 높게 인식하는 집행관료의 경우 우선순위 모호성이 높은 중간관리자에 비해 직무만족을 높게 인식한다는 것을 의미한다. 결국, 집행관료에게는 우선순위 모호성이 미치는 부정적인 영향은 중간관리자에 비해 낮게 나타난다는 것을 의미한다.

---

43) 제3장 조직몰입의 위계적 조절회귀분석과 동일한 절차로 분석하였다.

<표 4-6> 관리적 직위에 따른 위계적 조절회귀분석-직무만족

변수명	직무만족					
	모형 1		모형 2		모형 3	
	$\beta$	SE	$\beta$	SE	$\beta$	SE
<b>목표 특성</b>						
사명이해모호성	-0.066	0.023	-0.066	0.023	-0.087	0.034
지시적모호성	-0.224***	0.024	-0.222***	0.024	-0.148*	0.038
평가적모호성	-0.084*	0.022	-0.085*	0.022	-0.023	0.031
우선순위모호성	-0.067*	0.021	-0.067*	0.021	-0.132**	0.030
<b>조직구조</b>						
집권화	-0.180***	0.023	-0.181***	0.023	-0.181***	0.023
공식화	0.057*	0.029	0.056*	0.029	0.058*	0.029
레드테이프	-0.055*	0.009	-0.056*	0.009	-0.058*	0.009
<b>개인 특성</b>						
연령	0.020	0.004	0.026	0.004	0.040	0.004
성별	0.007	0.038	0.004	0.038	0.002	0.038
직급	-0.057*	0.018	-0.104*	0.028	-0.100*	0.028
재직기간	-0.052	0.028	-0.057	0.028	-0.062	0.028
관리적 직위(Z) <sup>44)</sup>			0.058	0.054	0.058	0.054
사명이해 * Z					0.023	0.045
지시적 * Z					-0.089	0.048
평가적 * Z					-0.086+	0.043
우선순위 * Z					0.085+	0.042
상수	0	0.157	0	0.159	0	0.159
관측치	1307					
F value	37.33***		34.40***		26.47***	
$R^2$	0.2407		0.2418		0.2471	
$\Delta R^2$			0.0011		0.0053+	

+ p<0.1, \*p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

44) 관리적 직위는 중간관리자(3-5급)=0, 집행관료(6-9급)=1으로 구분하였다.



## 제5절 목표모호성과 직무만족에 주는 이론적 시사점

많은 학자가 직무만족과 생산성 간에 정(+)의 관계가 있다는 것을 주장하고 행복한 근로자들이 높은 생산성을 낼 것이라는 것은 그럴듯한 이야기인 것 같다. 하지만 기대와는 달리 직무만족과 생산성과의 관계에 대한 실증적인 연구는 주장과 다른 결과를 보이고 있다(Kahn and Korse, 1961; Kartz and Kahn, 1978; Vroom, 1964). 그렇다고 해서 직무만족이 조직성과와 완전 관련이 없는 것은 아니며, 명확한 성과의 측정이 어려운 공공조직에서는 근로자의 직무만족을 높을 때 조직효과성을 높일 수 있는 개연성은 충분히 있다.

이러한 관점에서 이 장의 연구는 조직의 목표모호성 인식이 직무만족에 미치는 영향이 무엇인지를 파악하기 위해 출발하였고, 여기에 조직구조의 매개효과를 파악하고자 구조방정식모형으로 실증분석 하였다. 기존연구에서는 성별, 연령, 직급, 재직기간 같은 인구통계학적 특징이나 자기효능감, 역할모호성과 같은 개인의 사회심리학적 관점, 조직 내 인간관계의 관점에서 직무만족을 설명하고 있다. 하지만 이 연구에서는 조직의 목표모호성, 조직구조와 같은 조직특성으로 구체적인 직무와 관련된 개인적인 태도인 직무만족을 설명하고 있다는 데 연구의 의미가 있다.

연구결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저, 목표모호성의 하위개념 중 직무만족과 직접적인 관련이 있는 것은 일상적인 업무지침과 업무방법 및 평가와 관련이 있는 지시적 모호성, 평가적 모호성, 우선순위 모호성이 직무만족에 직접적인 영향을 미치는 것임을 알 수 있었다. 한편 사명이해 모호성은 일상적인 업무에서 마주하는 조직구조의 매개효과를 통해 간접적으로 직무만족에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

관리적 직위에 따른 조절효과를 보았을 때, 중간관리자와 집행관료에게 목표모호성의 하위차원이 직무만족에 미치는 영향이 다르게 나타났다. 집행관료에서는 지시적 모호성 외에 평가적 모호성이 직무만족에 유의미한 직접효과를 가지는 것으로 나타났다. 반면, 중간관리자는 지시적 모호성과

우선순위 모호성이 직무만족에 직접 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 관료제 내에서 위치에 따라 담당하게 되는 업무 역할이 다르고 업무역할의 차이가 목표모호성에 대한 인식의 차이로 이어진 결과로 볼 수 있다. 또 이 결과는 앞에서 논의하였던 조직몰입에서의 결과와 동일하게 나타나 계층제 조직의 위치에 따라 차별적인 인적자원관리 전략이 필요함을 시사해준다.

또 이 연구결과는 미국에서 목표모호성의 하위차원이 직무만족에 미치는 영향을 분석하였던 Chun and Rainey(2006), Jung(2013)의 결과와 다르게 나타나고 있다. 그 이유는 아마도 이 연구들과의 본 연구의 분석대상과 분석방법의 차이에서 나타난 것으로 보인다. 위 연구들은 미국 연방 정부를 대상으로 객관적인 방법으로 목표모호성을 측정하였고, 본 연구는 한국 중앙행정기관 공무원을 대상으로 주관적인 인식에 기초하여 목표모호성을 측정하였기 때문에 연구결과의 차이가 나타난 것으로 보인다. 이런 차이가 다른 행정환경 맥락에서 발생한 것인지 단순히 측정방법의 차이인지는 추후 심도 깊은 연구가 필요하다 할 것이다.

## 제5장 목표모호성과 공직봉사동기

### 제1절 목표모호성과 공직봉사동기의 주요쟁점

공직에 종사하고자 하는 개인은 민간조직의 종사자들과 구별되는 독특한 충성심과 의미 있는 공공서비스 활동에 참여하고자 하는 개인적인 동기가 있다(Rainey, 1982). Perry and Wise(1990)는 이를 공직봉사동기(public service motivation: PSM)라는 개념으로 구체화하고 PSM의 다차원적인 속성을 구분하였다. 이들의 주장은 민간조직 종사자들은 금전적 보상 같은 외재적 보상이 중요한 동기요인이 되지만 공공조직 종사자들은 이들과 달리 업무수행을 통해 얻는 만족감과 보람, 성취감 같은 내재적 보상을 더 중요하게 여긴다는 것이다. 많은 행정학자와 공공관리자들이 경제적 관점에서 외재적인 보상을 주는데 제약이 많은 공공조직 종사자들의 동기요인을 설명하기 위해 공직봉사동기에 관심을 가져온 것도 이 때문이다(Houston, 2000, 2006; Moynihan and Pandey, 2007; Pandey, Wright, and Moynihan, 2008; Perry, 1996, 1997, 2000; Vandenabeele, 2008; Wright, 2001, 2007).

한편 Rainey(2009)는 공공조직의 동기를 설명하는 데 있어서 목표모호성과 공직봉사동기의 관계는 중요한 의미를 가진다고 주장한다. 그는 목표모호성이 공직봉사동기에 미치는 영향을 상반되는 2가지 견해로 정리하고 있다. 먼저, 목표모호성은 공직봉사동기를 감소시킬 가능성이 높다는 것이다. 목표모호성은 공직에서 열심히 일한 개인이 자신이 한 노력과 성과를 직접 관찰할 수 없는 데서 오는 좌절감과 소외감을 경험하게 만들고 이것은 공직봉사동기를 저하시키는 요인이 될 수 있다. 이와 반대로 목표모호성은 공직봉사동기를 증가시킬 수도 있다는 주장도 가능하다. 조직에 분명하고 구체적인 목표가 없을 때 개인은 이타적이며 내재적인 동기에 기반하여 행동을 할 수 있으므로 공직봉사동기를 증가시킬 수 있게

된다. 이처럼 상반되는 관점으로 설명이 가능하지만 목표모호성과 공직봉사동기의 관계를 직접적으로 연구한 것은 생각보다 그리 많지 않다. 예외적으로 목표모호성과 공직봉사동기의 관계를 직접 분석한 Jung and Rainey(2011)와 Carillier(2014)의 연구가 있지만, 이 연구들은 미국이나 유럽 국가를 대상으로 분석하고 있어 한국 공무원의 공직봉사동기에 적용하는 것은 무리가 있다. 한국에서도 Perry and Wise(1990)의 가정처럼 공직봉사동기가 높은 사람이 공무원이 되기도 하지만, 공직에 진출하는 것이 출세의 수단이 되거나 평생직장이 보장되는 ‘철밥통’으로 직업적 안정성을 생각하여 공직에 입직하는 경우도 많다. 또 유교적 문화와 ‘관존민비’로 대변할 수 있는 한국의 행정 문화적 특성은 PSM 형성에 직접 영향을 미치고 있다(김상묵, 2013). 이 장에서는 미국과 다른 문화적 특성을 가진 한국 정부조직에서 목표모호성이 PSM에 어떤 영향을 미치는지 분석해보고자 한다.

## 제2절 이론적 배경

### 1. 목표와 직무동기

객관적인 성과평가가 어려운 공공조직에서 조직의 성과 향상을 위해서 조직 자체보다 조직 내에서 일하는 구성원들에게 시선을 돌려야 한다는 주장과 함께 구성원들의 직무태도는 흥미로운 연구주제로 관심을 가져왔다. 아무리 조직의 제도와 구조를 변화시키고 효율적인 조직 환경을 조성하려고 하여도 조직 구성원들의 동기와 태도가 변화하지 않으면 실패한 개혁이 되고 말 것이다. 따라서 어떻게 하면 조직 구성원이 열심히 일하려는 동기를 유발할 수 있는지, 직무 동기는 공공조직에서 중요한 연구 주제로 강조 되어 왔다(Balk 1974; Behn 1995; Perry and Poster 1982; Rainey and Steinbauer, 1999; Rainey, 1993; Selden and Brewer, 2000; Wight, 2001, 2004, 2007).

지금까지 선행연구에서 조직 목표는 개인의 동기에 영향을 미치는 중요한 요인으로 주목하여 왔다(Jung, 2011; Wight, 2001, 2004, 2007; Perry and Poter, 1982). 특히 직무동기와 관련하여 목표설정이론은 가장 성공적이며 많은 경험적인 연구로 이론의 타당성이 검증되어 왔고(Pinder, 2003), 공공조직에서 목표설정이론의 적용가능성은 여러 연구에서 지지되어 왔다(Brewer and Selden 2000; Taylor, 2013). 이에 대해 Perry and Poter(1982)는 공공조직에서는 목표모호성과 다양성이라는 본질적인 특성 때문에 목표설정이론을 그대로 적용하는 것에 주의를 기울일 필요가 있다고 한다. 공공조직이 가진 절차적인 제약과 레드테이프 같은 특성은 민간조직과 달리 목표설정이 성과에 미치는 영향을 감소시킬 수 있기 때문이다(Taylor, 2013: 453).

실제로 공공조직의 목표모호성이 공무원의 직무동기에 직접적인 영향을 미치는가? 선뜻 ‘그렇다’라고 답하기는 어려울 것이다. 조직에 다양한 목표가 있다 하더라도 실제 업무를 담당하는 개인은 자신이 담당하는 소수의 직무에만 집중하면 되기 때문에 조직의 목표모호성이 개인의 직무동기와는 큰 상관이 없을 수도 있다. 또 민간-공공조직의 직무동기의 차이는 섹터의 차이가 아니라 조직이 수행하는 기능의 차이 때문에 발생한 것일 수도 있다. 예를 들어 민간조직에서는 생산이나 판매, 마케팅 기능이 높은 비중을 차지하지만, 공공조직에서는 행정 기능의 비중이 높게 차지하고 있어 기능적으로 다른 특성을 가지기 때문에 민간-공공조직간 직무동기의 차이가 발생할 수도 있다(Buelens and Van den Broeck, 2007: 68). 또 Buelens and Van den Broeck(2007 : 70)에 의하면 공공-민간의 직무동기의 차이는 섹터요인보다 계층제에서 직위가 더 큰 영향을 미친다고 하면서 조직의 상위직 근로자인지 하위직 근로자인지에 따라 동기요인이 다르다고 한다. 특히 상위직의 경우 자신들이 원하는 것과 자신들이 실제로 얻을 수 있는 것의 격차(gap)가 작기 때문에 민간조직의 동기요인과 비슷하게 나타난다고 한다.

목표설정이론에서 목표가 직무동기에 영향을 미친다는 주장은 목표 그

자체가 자동적으로 개인의 행동에 동기를 유발하는 것이 아니라 목표가 가지고 있는 구조적인 특성이 개인의 행동과 노력을 유발하는 것을 전제하고 있다(Bandura, 1989: 42). 목표는 개인의 행동과 성과를 평가할 기준을 제공하며 그 기준을 달성했는지 피드백을 제공하는 근거가 되기 때문에 직무동기에 영향을 미치게 된다(Perry and Poter, 1989:95; Talyor, 2013: 455). 조직목표가 성과에 영향을 미치는 것에는 자신의 행동을 평가할 수 있는 ‘성과에 관한 지식’과 ‘성과 피드백(performance feedback)’의 2가지 지표가 필요하다(Bandura, 1989 :27-28). 즉 개인은 성과에 관한 지식을 통해 자신만의 목표(self-set goal)를 설정하게 되고 성과 피드백을 통해 목표를 수정해가는 과정을 거치면서 직무동기 형성에 영향을 미치게 된다. 이 때 개인의 목표와 직무동기의 관계를 설명하기 위해 3가지 자기영향력(self-influences) 요인이 중요하게 작용된다. 먼저, 목표를 달성한 것에서 오는 자기만족과 이를 통한 정서적인 자기평가(affective self-evaluation), 둘째로 목표 성취를 통해 인지된 자기효능감(self-efficacy), 마지막으로 개인적인 기준에(standards)따른 적응과정이다. 이 3가지 요인 중 개인의 행동을 유발하고 헌신적인 행동을 할 수 있도록 하는 핵심적인 역할을 하는 것이 ‘자기효능감’이다(Wright, 2004, 2007; Bandura 1989). 자기효능감이란 ‘의도한 성과를 달성하기 위해 필요한 행동을 할 수 있다는 자신의 능력에 대한 자신감 또는 확신’(Bandura 1989)으로 정의할 수 있는데, 자신의 노력이 성공적인 결과를 낼 수 있다고 느끼는 개인은 자신들 앞에 닥친 장애물을 극복하기 위해 더 많은 노력을 하며 쉽게 포기하려 하지 않고 지속적으로 어떤 행동을 하려는 동기를 가지고 있어 결국 높은 성과를 낼 수 있게 된다고 한다. Perry and Poster(1982: 91)도 조직의 성공에 기여할 수 있다는 개인적인 인식과 효능감이 중요한 동기요인으로 작용한다고 주장한다.

자기효능감을 목표설정이론에 적용해보면 조직의 목표구체성은 개인의 직무 목표구체성(job goal specificity)에 영향을 미치고 직무 목표특성은 자기효능감에 순차적인 영향을 미쳐 결국 업무동기가 높아질 것이다. 물

론 이와 반대로 직무 목표난이성(job goal difficulty)은 자기효능감에 부정적인 영향을 미칠 수도 있지만(Wright, 2004, 2007), 목표특성은 개인의 동기형성에 중요한 역할을 하고 있다.

## 2. 직무동기의 선행요인에 관한 논의-공공조직의 직무동기를 중심으로

Rainey(1982: 288)는 조직의 섹터(sector)에 따라 조직 구성원들은 다른 유형의 보상선호를 가지고 있어서 공공조직과 민간조직 구성원의 직무동기 영향요인은 다르다고 주장하고 있다. 직무동기와 관련한 많은 연구에서 공공-민간 조직을 비교 연구하고 있는 것도 공공-민간 조직의 종사자의 직무 동기에 차이가 있으리라는 것을 전제하기 때문에 연구가 가능한 것이다(Hoston, 2000; Wright 2001; 이근주, 2005b; 고길곤·박치성, 2010.)

그렇다면 공공조직 구성원은 민간과 다른 직무동기를 가지고 있는가? 조직 구성원들이 조직 목표의 방향으로 일하게 하는 것은 어떤 조직에서나 도전적이고 매우 어려운 일이다(Simon, 1997:276). 특히 공공조직은 개인의 업무성과를 평가하는 것이 어려울 뿐만 아니라 성과에 대한 보상으로 승진이나 성과급을 주는 것에 상당히 많은 통제를 받기 때문에 조직 구성원의 동기유발은 민간조직에 비해 더 도전적인 일이 될 것이다. 이와 같은 한계에도 불구하고 학자들이 공공조직에서 직무동기에 관심을 가지는 이유는 개인의 직무동기는 직무만족, 조직몰입, 조직성과에 긍정적인 기여를 한다고 보기 때문이다(Brewer and Selden, 2000; Kim 2005; Houston, 2000).

<표 5-1>에서는 기존연구를 중심으로 공공조직 종사자들의 직무동기에 영향을 미치는 요인을 나타내었다. 이 연구들은 공공조직과 민간조직의 직무동기를 비교하거나 공공조직에서 특히 유의미한 직무동기 요인을 나타내고 있다. 민간-공공조직의 직무동기 비교연구는 민간조직 종사자와 공공조직 종사자는 욕구체계에서 차이가 있으며 이는 동일한 동기요인이

어도 공공조직 종사자들과 민간조직 종사자에게 발휘되는 유인의 정도와 중요도에서 차이가 있다는 것을 전제한다.

<표 5-1> 공공조직의 주요 직무동기

저자	연구대상	직무동기요인
Rainey (1982)	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공조직종사자</li> <li>민간기업종사자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>조직에서의 인정, 높은 급여, 승진, 직무안정성, 동료로부터의 인정과 친밀감, 가치 있는 일에 대한 성취감, 자기능력개발, 의미 있는 공공서비스에 참여, 타인을 도와줄 수 있는 일, 돈을 버는 것, 중요한 결정을 하고 조직에 중요한 영향을 행사, 지위와 명성</li> </ul>
Perry and Porter(1982)	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공조직</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정적 유인, 목표설정(goal setting), 업무설계, 참여가 공공조직의 직무동기로 작용</li> </ul>
Houston(2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공 101명</li> <li>민간 1,356명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공조직 종사자들은 의미 있는 일에 참여, 승진기회, 직무안정성, 높은 급여, 짧은 근무시간의 순으로 중요도 부여</li> <li>민간조직 종사자들은 의미있는 일에 참여, 높은 급여, 승진기회, 직업안정성, 짧은 근무시간 순으로 중요도 부여</li> <li>직무동기 요인에 대해 민간-공공조직 종사자들의 중요도 인식에서 차이</li> </ul>
Wright(2001)		<ul style="list-style-type: none"> <li>직무맥락: 목표내용(목표구체성, 목표난이도)</li> <li>직무태도: 목표몰입(목표중요성, 자기효능감)</li> <li>업무맥락: 조직목표(목표 갈등, 목표중요성, 구체성)</li> </ul>
Wright(2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공 267명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>업무맥락: 조직의 목표갈등, 조직의 목표구체성, 절차적 제약</li> <li>직무특성: 직무 구체성, 직무 난이도, 자기효능감.</li> </ul>
Wright(2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공 2,200명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>미션유의성, 외재적보상, 직무의 중요</li> </ul>



		성, 자기효능감, 직무구체성, 직무 난이도
Lewis and Frank(2002)	• 일반 시민	• 직무안정성, 높은 급여, 사회에 의미 있는 일을 할 기회.
Bright (2005)	• 공공 349명	• 개인적 특성, 관리적 지위, 물질적 보상 선호
Buelens and Van den Broeck(2007)	• 민간 3,314명 • 공공 409명	• 공공-민간의 직무동기 차이는 직무 특성의 차이에서 비롯됨 • 직무에서 자기개발 기회, 책임감, 직무에 대한 헌신이 중요하게 작용
Monihan and Pandey (2007)	• NSPA-II	• 개인특성: 개인의 발전기회, 자기효능감 • 직무특성: 역할 명료성, 업무 루틴화 • 조직특성: 조직문화, 조직목표의식
고길곤 · 박치성 (2011)	• 대학생 731명	• 안정된 미래, 사회에 봉사할 기회, 중요한 의사결정에 기여할 수 있는 기회, 공직에 대한 긍정도가 공직을 선택하는 동기로 작용
김상묵(2005)	• 공무원 1,739명	• 직업안정성, 채용공정성, 공직보람, 사회적 평가
김호정(2000)	• 공무원 • 민간기업	• 공무원: 보수, 안정성 • 민간기업: 자신의 발전, 성취감, 일의 흥미
이근주(2005a)	• 공무원 249명 • 민간기업 173명	• PSM에서 공공-민간 차이(합리적 차원, 규범적 차원, 감정적 차원인 동정과 희생)
이종수(1997)	• 공무원 175명 • 민간기업 175명	• 공무원: 직업안정성, 승진, 보수, 성취감, 책임의식 순으로 동기요인의 중요도가 나타남. • 민간기업: 보수, 성취감, 직업안정성, 인정의 중요도가 나타남.
함종석(2010)	• 공무원 1,774명	• 공무원들의 공직선택이유에 대한 질문에 신분보장, 안정된 경제생활, 권한과 영향력, 주변의 권유, 공정한 인사제도, 사회적 평가와 인식 순으로 나타남.

<표 5-1>에서 보듯이 공공조직 종사자들의 직무동기는 외재적 요인과

내재적 요인이 모두 작용하고 있음을 알 수 있다. 이는 공공조직의 종사자들은 내재적 동기요인을 중요하게 여기지만 민간조직 종사자들 못지않게 경제적 보상이나 급여, 승진과 같은 외재적 동기요인을 가치 있게 여기고 있다. 따라서 공공조직 종사자들은 어떤 동기를 중요하게 여긴다고 선불리 결론짓는 데에는 한계가 있다.

한편 Wright(2001)는 공공조직의 직무동기를 파악하는데 있어서 직무특성은 개인의 직무에 따른 성과만을 보여주기 때문에 조직의 보상체계, 목표, 공식화의 정도 같은 조직특성은 전반적인 성과를 보여줄 수 있으므로 공공조직의 직무동기를 분석하는데 조직특성을 분석하는 것이 중요함을 지적하고 있다(Wright, 2001. 2004. 2007; Wright and Davis, 2002)

<표 5-2>에서는 공공조직 종사자들과 민간조직 종사자들이 동일한 직무동기요인에 대해 어떤 태도를 나타내는지 직무동기의 차이를 비교하였다.

<표 5-2> 공공조직과 민간조직의 직무동기의 차이

동기요인	공공>민간	공공 < 민간	공공-민간 차이 없음
사회적 지위 와 명성	Maidani(1991), 김호정(2000)	Jurkeiwicz et al (1998), Rainey(1982), Lyons et al(2006), Wittmer(1991)	Newstrom et al(1976)
직업 안정성	Baldwin(1990), Bellante & Link(1981), Jurkiewicz et al.(1998) Schuster(1974), 이종수( 1997), 김호정(2000), 고길곤 · 박치성(2010)	Houston(2000), Khojasteh(1993), Newstrom et al.(1976), Wittmer(1991)	
높은 보수	Maidani(1991) 김호정(2000)	Buelens & Van den Broeck(2007), CacioppeMock (1984), Frank & Lewis(2004), Housto n(2000), Jurkiewicz et al.(1998), Karl &	Buelens & Van den Broeck (2007)

		Sutton (1998), Khojasteh(1993), Kilpatrick et al.(1964), Lawler (1971), Lewis & Frank (2002), Moon(2000) Newstrom et al. (1976),Rainey(1982), Rawls et al.(1975) Solomon(1986), Wittmer(1991), 이종수(1997)	
사회봉사기회	Buchanan(1975), Cacioppe&Mock(1984), Crewson(1997), Frank & Lewis(2004), Houston(2000), Karl & Sutton(1998), Kilpatrick et al.(1964), Lewis&Frank(2002), Lyons et al.(2006), Rainey(1982), Wittmer(1991), 이근주(2005b), 고길곤·박치성(2010)	Jurkiewicz et al. (1998)	
승진기회	Khojasteh(1993), 이종수(1997)	Crewson(1997), Frank&Lewis(2004), Jurkiewicz et al. (1998), 김호정(2000)	Gabris&Simo(1995), Houston(2000), Karl&Sutton (1998),Wittmer(1991)
동료관계	Jurkeiwicz et al.(1998)		Khojasteh(1993), Lyons et al. (2006), Wittmer(1991)

※ 자료: 고길곤·박치성(2010: 342)을 중심으로 재구성

이상의 논의에서 공공조직 종사자는 대체로 직업안정성과 사회봉사기회가 중요한 동기요인으로 작용하는 반면, 민간조직 종사자는 높은 보수, 높

은 성취감, 사회적 지위와 명성 같은 요인이 중요하게 작용하고 있어 공공-민간 조직을 불문하고 내재적 요인과 외재적 요인이 모두 직무동기요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

### 3. 공직봉사동기(PSM)의 개념적 정의

직무동기 중에서 공공조직 종사자에게는 독특한 충성심, 공익을 제공하고자 하는 소망(desire)(Downs, 1967), 유익한 공공의 이익을 위해 봉사하려는 욕구(Rainey, 1982)<sup>45)</sup> 등 민간조직 종사자들과 다른 동기가 있다고 한다. Perry and Wise(1990)는 이를 개념화하여 공공-민간 부문 종사자들은 상이한 가치체계 및 욕구체계를 가지고 있으며, 공공조직 종사자들이 가지는 특유한 동기를 공직봉사동기(PSM: Public Service Motivation)라고 하여 공직봉사동기의 개념을 구체화하고 다차원적인 속성을 구분하고 있다. PSM은 미국에서 개발된 개념이지만 공공-민간조직의 차이점과 공공성(publicness) 개념을 현실 속에 실증하는 것으로(김서용 외, 2010:148) 미국뿐만 아니라 많은 국가에서 공공조직 종사자들의 행동을 이해하는 데 유용한 의미를 제공해주고 있다.

Perry and Wise(1990)는 ‘공공조직에서 고유하게 나타나는 동기에 반응하려는 개인적 성향’인 PSM이 있다는 것을 주장할 때, PSM을 개인의 효용극대화에 기반을 둔 합리적(rational)개념과, 공동선과 공익을 추구하려는 열망에 기초한 규범적(norm-based)개념, 타인을 돕고 싶어하는 인간적인 감정에 기반한 정서적(affective)개념으로 구분하였다. Perry(1996)는 이를 보다 정교화하게 구성하여 PSM을 공공정책결정에 대한 호감(attraction to public policy making), 공익에 몰입(commitment to public interest), 동정심(compassion), 자기희생(self-sacrifice) 4가지 하위 차원으

---

45) Rainey(1982)는 공공봉사(public service)는 상당히 다차원적인 개념으로 공익(public interest)을 정의하는 것만큼이나 모호한 개념이라고 한다. 또 Rainey는 공공봉사동기는 공공조직에서 중요한 것으로 주목하고 있지만, 민간조직 종사자들에게서도 발견되는 것이라고 한다.

로 구성하였고 이를 측정하는 24가지 측정 문항을 개발하였다. 이후에 다수의 연구에서 Perry(1996)가 제안한 4가지 차원 또는 이를 축소한 형태를 중심으로 PSM을 측정하고 있다(Christensen and Wright, 2011; Moynihan and Pandey, 2007; Wright and Pandey, 2008; Wright, Moynihan and Pandey, 2012).

하지만 Kim(2009)은 Perry(1996)가 제안하는 PSM은 역사와 전통을 달리하는 한국의 사회문화적 전통에서 꼭 들어맞는 것은 아니라고 한다. Perry의 PSM의 4가지 차원 중 합리적 개념에 해당하는 공공정책결정에 대한 호감도(APM)는 한국에서는 PSM을 측정하는 지표로 타당하지 않다고 한다. APM은 합리적 선택이론에 뿌리를 두고 있는 동기차원으로 관료들은 자신의 이익을 극대화하는 행동을 한다는 것을 가정하고 있다. 합리적 선택 이론에 의하면 관료들은 자신의 선택이 특정 그룹에게 혜택을 줄 수 있다는 믿음을 가지고 어떤 행동을 하는 것으로, 다원주의 사회에서 적용할 수 있는 동기요인이다(Perry and Wise, 1990). 하지만, 한국은 동질의식이 강하고 도덕적 정체성과 공동체 문화가 사회전반에 깔려있다. 또 유교적 덕목과 집합적 문화의 영향력으로 한국 공무원들은 자신의 이해관계보다 공공 서비스를 제공하거나 공익을 강화하는 쪽으로 더 마음을 기울일 수 있어 합리적 선택이론으로 설명되지 않는 행동이 많이 있다(Kim, 2009: 841). 또한 DiIulio(1994: 281-282)도 합리적 선택이론은 관료들이 열심히 노력하고, 공공의 이익에 봉사하고, 희생하려는 것을 설명하지 못한다고 한다. 즉, “성실한 대리인(principled agent)”으로서 행동하는 관료들의 행동을 설명하지 못한다고 하면서 합리적 선택이론이 관료의 행동을 설명하는 데 한계가 있음을 지적하고 있다.

따라서 Kim(2009)은 한국의 행정문화에서 PSM의 개념은 합리적 개념보다 규범적이거나 정서적인 개념으로 측정하는 것이 더 현실성이 있다고 한다. 이근주(2005a)도 한국공무원을 대상으로 했을 때 PSM 4가지 차원 중 다른 3개 차원과 다르게 공공정책과정의 참여에 대한 호감을 나타내는 APM은 개인의 성과에 영향을 미치지 않는다고 하고 있어 한국에서

PSM연구는 Perry(1996)의 측정개념의 수정이 필요함을 시사하였다. 또 12개의 국가를 대상으로 PSM의 개념적 정의와 측정가능성을 연구한 Kim et al.(2013)에서도 미국과 다른 역사적·사회적 전통을 가진 국가에서는 Perry(1996)의 PSM측정 문항은 국가의 맥락에 맞게 수정할 필요가 있음을 주장하고 있다. 따라서 이 연구에서 PSM의 측정은 공공정책 결정에 대한 호감도(APM)를 제외하고 공익에 몰입을 나타내는 규범적 차원과 정서적 차원을 중심으로 측정하였다. 측정은 Perry(1996)의 측정문항의 축약형으로 측정하였다.

#### 4. 공직봉사동기(PSM)의 선행요인

Perry and Wise(1990)는 PSM에 관해 3가지 가설<sup>46)</sup>을 제안하고 있는데, 특히 흥미롭고 활발하게 진행되는 논쟁은 PSM이 높을수록 조직성과를 높일 수 있다는 점이다(Perry and Wise, 1990; Brewer and Selden, 1998, 2000; Kim, 2005). 외부의 환경적인 제약이 심하고 객관적인 성과평가가 어려운 공공조직의 특성상 조직 구성원의 PSM이 조직성과와 관련이 있다는 것은 효율적인 공공관리를 위한 관리적 틀을 제공해 줄 수 있으므로 중요한 의미가 있다.

또한 Perry and Wise(1990)는 공직봉사동기가 높을수록 공무원이 되려는 경향이 높아질 것으로 예측하고 있다. 유인-선발-퇴출에 의하면 사람들은 자신에게 호감이 가는 상황을 찾아다닌다고 하고 있는데, 이를 공직봉사동기에 적용해보면 PSM이 높은 사람은 공공봉사의 기회가 많은 공직에서 일하고자 하는 의사가 높게 나타나 공무원을 직업으로 선택하려는 경향이 높아지는 것을 의미한다(김상묵, 2013: 100). 실제로 Lewis and Frank(2002)의 연구에 의하면 미국 일반 시민을 대상으로 조사한 연구에

---

46) Perry and Wise(1990)가 제안한 3가지 가설은 첫째, PSM이 높을수록 공공조직의 구성원이 되려는 욕구도 높게 나타날 것이다. 둘째, PSM과 성과는 정의 상관관계를 가질 것이다. 셋째, 높은 수준의 PSM을 갖는 구성원이 공공서비스를 제공하는 조직은 조직 구성원들을 효과적으로 관리하기 위해 경제적인 인센티브에 덜 의존할 것이다.

서 공직봉사동기 수준이 높은 사람이 공무원을 직업으로 선택할 가능성이 높다는 것을 발견하고 있다. 이런 결과는 벨기에 대학생 1,714명을 대상으로 연구한 Vandenabeele(2008)의 연구에서도 공직봉사동기가 높은 대학생이 공무원을 선택하려는 가능성이 높게 나타났다. 독일 대학생들을 연구한 Ritz and Walder(2011)의 연구에서도 공직봉사동기와 공직에 대한 선호는 정의 관계를 나타내고 있었다.

하지만 한국의 경우는 미국, 유럽 국가들과 다른 결과가 나타나고 있다. 고길곤(2011)의 연구에 의하면 한국에서 공직에 입직하는 것은 공공을 위해 봉사해야겠다는 공직봉사동기나 소명의식에서 비롯되었다기보다는 직업의 안정성, 사회로부터 인정을 받을 수 있는 기회 등 현실적인 측면이 공직을 선택하게 되는 직접적인 동기라고 한다. 고길곤·박치성(2010)의 연구에서도 한국 대학생들이 공직을 선택하는 이유는 직업적 안정성, 사회적 명성 등 외재적 동기가 중요한 요인으로 작용하고 있는 것으로 나타났다. 관준민비로 대변되는 유교문화의 영향과 위험회피성향이 강한 문화적 특성으로 인해, 한국에서는 공직에 대한 선호도가 매우 높다.

또 ‘시골에서 농사짓고 살기가 너무 싫었고 ..... 중략 ... 년 출세해야한다고 말해주셨고 ..... 지극히 세속적인 동기로 행정고시를 준비해서 공무원이 되었습니다.’(조선일, 2013: 142)의 인터뷰 내용에서 보듯이 한국사회 전반에 걸쳐 공직진출을 출세 또는 권력획득의 수단이 되거나 평생직장이 보장되는 ‘철밥통’으로 생각하는 경향이 많이 있다(김상묵, 2013: 102). 이러한 행정 환경적인 특성이 한국과 서양의 다른 국가의 공직을 선택하는 동기에서 차이가 나타나는 이유가 될 것이다.

그렇다면, 공직봉사동기에 영향을 미치는 선행요인은 무엇인가? 김상묵(2012)은 PSM은 공무원들의 독특한 동기를 설명하기 위해 미국에서 개발된 개념이지만, 한국의 전통적인 유교사상에서도 PSM의 연원을 찾을 수 있다고 한다. 그에 의하면 한국인의 의식구조 속에는 무의식적으로 유교적 사상과 풍습이 자리 잡고 있으며, 이러한 습성은 한국인의 일상생활 전반에 걸쳐 반영되고 있다고 한다. 특히, 가부장적인 사고방식, 계층의식,

관존민비, 권위의식, 의례성과 체면중시 등 유교문화의 영향은 한국의 행정문화 전반에 걸쳐 영향을 미쳐 왔고 공직봉사동기에서도 예외가 아님을 주장하고 있다. 따라서 공직봉사동기의 선행요인은 한국과 서양의 다른 국가에서 다르게 나타나거나 그 영향력에서 차이가 나타날 것으로 보인다.

기본적으로 PSM은 공공부문에 참여하고자 하는 동기이므로 PSM의 선행요인에 관한 연구는 조직 참여 전 사회경제적 배경이나 개인적 특성에 관한 연구가 주를 이루었다(Perry, 1997; Perry et al., 2008). 성별, 교육수준, 재직기간, 직급, 연령과 같은 인구통계학적인 요인은 공직봉사동기와 관련이 있어 다수의 연구에서 선행요인으로 포함하고 있다. 성별과 관련하여 여성이 남성보다 공직동기가 높다는 것과 반대로 남성이 여성보다 공직동기가 높다는 것, 성별에 있어서 PSM의 차이를 발견하지 못했다는 연구가 혼재되어 나타나고 있다(Bright, 2006; Dehart-Davis, Marlowe, and Pandey, 2006; Talyor, 2008). 보통 재직기간이 길수록 PSM이 높아지고 있으며(Moynhhan and Pandey, 2007; 이근주, 2005b), 연령도 정(+)의 관계를 나타내고 있다(Houston, 2000; Pandey and Stazyk, 2008; Perry, 1997; 이근주, 2005b; 김서용, 2009). 또한, 직급도 공직봉사동기의 중요한 요인으로 논의되고 있다(Bright, 2005; 김서용, 2009)<sup>47)</sup>.

한편 공직봉사동기는 공무원이 된 이후 공직에서 가치와 신념이 내재화와 업무경험의 영향으로 증진될 수도 있다는 조직 사회화 이론으로 설명하기도 한다(김서용 외 2010; 이근주·한에스더, 2012). 이타적인 행동, 충성심과 같은 PSM의 개념은 개인적인 요인과 관련이 있고 조직에 영향을 받지 않는 것처럼 보일 수도 있다. 또 조직이 이상적이고 추상적인 목표를 가지고 있다고 하더라도 이와 상관없이 조직 내 공무원들은 사회적으로 중요하다고 인식하는 정책에 더 애정을 가지고 봉사하려는 ‘애착적 차원의 동기’가 형성될 수도 있다(Perry and Wise, 2010). 하지만 PSM은

---

47) 이 외에도 PSM의 선행요인으로 종교적 활동(Perry, 2000; Perry, et al., 2008; 김서용, 2009) 교육수준(Bright, 2005; Moynihan and Pandey, 2007; Perry, 1997), 봉사경험(Perry, 2000) 등을 들고 있다.



사회역사적인 제도 안에서 개인이 어떻게 사회화되었는지에 따라 달라지기 때문에(Perry, 2000) 조직 맥락에 따라 PSM이 변할 수 있다는 것을 간과해서는 PSM에 대한 실질적인 이해가 어려울 것이다. 많은 경험적 연구가 공직 입직 이후에 조직 업무환경, 조직 특성, 조직구조, 조직에서의 상호작용 등 조직사회화 요인이 PSM 형성에 영향을 미치는 결과를 내놓고 있는 것도 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있다(Brewer, 2008; Jung and Raieny, 2011; Monihan and Pandey, 2007; Taylor, 2008, 2013; Wright, 2004, 2007; 김서용 외, 2010; 한에스더·이근주, 2012). 예를 들어 복지 담당 공무원, 경찰 등 대민업무를 주로 담당해야하는 공무원들은 사회에 봉사하려는 마음을 가지고 공직에 몸담았다 하더라도 조직에 오랜 시간 동안 있으면서 정형화된 일상적인 업무를 기계적으로 수행하게 되어 정작 조직의 중요한 목표가 무엇인지 알지 못한 상황에서도 자신의 업무는 진행할 수 있으므로 민간조직 근로자들의 직무동기와 크게 다르지 않고 조직에서의 경험이 공직봉사동기에 영향을 미치지 않을 수도 있다. 이에 반해 주민이나 민원인을 만나는 기회가 많은 공무원들은 자신들의 업무수행 결과가 지역사회와 주민에게 어떤 영향을 미치는지 쉽게 알 수 있으므로 공직봉사동기에 영향을 미칠 수 있다(김상묵, 2013: 108).

## 5. 공직봉사동기(PSM)와 목표모호성

Perry and Porter(1982)는 공공조직에서 개인의 동기유인을 재정적 유인, 목표설정, 직무설계, 참여 4가지로 들고 있다. 여기서 목표는 개인의 성과를 평가할 수 있는 기준이 되며 조직구성원들이 업무에서 달성하고자 하는 것을 달성했는지에 관한 피드백을 제공해줄 수 있다(Perry and Porter, 1982: 95). 따라서 조직목표는 개인의 동기유발을 위한 기제가 됨을 알 수 있다. 특히, PSM이론은 공공조직의 목표와 조직구성원들이 중요하게 여기는 개인적인 가치가 오버랩(overlap)되어 공공조직의 사명을 더 중요하게 여기는 것으로 공공조직에서 봉사하고자 하는 개인적인 동기

를 전제하고 있다(Perry and Wise, 1990; Perry and Hondeghem, 2008). 이런 관점에서 조직 구성원은 조직 목표에서 자신의 정체성과 개인적인 의미를 찾으려고 할 수 있어(Weise and Piderit, 1999) PSM연구에서 조직 목표는 많은 주목을 받고 있는 요인으로 지적되고 있음에도 불구하고(Perry and Porter, 1982; Perry, 2000; Jung and Rainey, 2011) 의외로 PSM의 선행요인으로 조직 목표를 직접 고려하여 경험적으로 분석한 연구는 그리 많지 않다(Wright, 2007; Jung and Rainey, 2011).

Rainey(1993: 161)는 목표모호성과 PSM의 관계는 상충하는 2가지 관점이 생길 수 있다고 한다. 먼저, 공공조직 종사자들은 업무 그 자체에서 얻는 내재적 즐거움이 너무 강하기 때문에 모호한 목표 때문에 발생할 수 있는 좌절감을 쉽게 극복할 수 있어 목표모호성에 크게 영향을 받지 않는다는 것이다. 반면 다른 관점은 조직의 목표모호성은 근로자들이 자신의 노력과 노력에 따른 결과를 판단할 수 없기 때문에 PSM을 낮아지게 만드는 요인으로 작용한다고 한다. 또 조직목표가 모호할 때 조직의 기관장이나 상급 관리자들은 조직 내 의사결정과정을 통제하고자 많은 규칙과 규제, 제약을 설정하게 되고 공식화된 업무환경에서 일하는 공무원들은 자신이 하는 일에 대한 성취감이나 공익에 봉사한다는 만족감을 쉽게 느끼지 못하여 PSM에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

하지만, 목표모호성의 정도는 조직마다 차이가 나타나고 또 목표모호성의 어떤 측면을 보는가에 따라 목표모호성의 정도를 다르게 인식할 수 있기 때문에(Rainey and Jung, 2014) 목표모호성과 PSM의 관계는 목표모호성의 하위차원에 따라 달라질 수 있다. Jung and Rainey(2011)는 목표모호성의 하위차원을 평가적 모호성, 대상집단 모호성, 시간표적 모호성으로 구성하여 PSM의 관계를 직접 분석하고 있다<sup>48)</sup>. 분석결과 조직 참여 이후에 PSM은 자신의 노력에 대한 결과를 명확하게 확인할 수 없고, 명확한 목표의 기간(time span) 부재로 인하여 목표 간의 갈등이 발생할 때

---

48) Jung and Rainey(2011)는 Public Duty Motivation으로 표현하고 있지만, 이 연구에서는 논의의 편의상 이를 PSM으로 표현하였다.

PSM이 낮아지는 것으로 나타났다. 하지만, 이 연구에서 PSM은 ‘공무원으로서 나의 의무에 따라 중요한 일을 하는 것에 동기부여가 된다.’라는 단일 문항으로 측정하고 있어 연구의 일반화에는 한계가 있다. 또 이런 논리가 역사적 문화적 전통을 달리하는 한국 정부조직에서도 적용할 수 있을지는 의문의 여지가 남아 있다.

Cailliar(2014)는 목표가 명확할 때 조직구성원들은 조직에서 자신에게 기대한 역할이 무엇인지 분명히 알 수 있으며 자신의 행동이 더 나은 사회를 만들어 가는데 어떻게 기여하는지 확인할 수 있어 공직봉사동기를 증진할 수 있다고 하여 목표구체성과 PSM은 정(+)의 관계를 가진다고 실증분석하고 있다. Camilleri(2007)의 연구에서도 목표구체성의 부재, 즉 역할모호성이 PSM에 부정적인 영향을 미치고 있음을 분석하고 있다.

### 제3절 가설의 설정

#### 1. 목표모호성과 공직봉사동기

PSM과 목표 관계가 어떠한지에 대해서는 연구결과가 나뉘고 있다. 어떤 연구에서는 공공조직 종사자들은 조직 미션(mission)자체가 다른 사람을 돕고자 하는 것으로 이것은 범사회적인 가치와 일치하기 때문에 조직의 목표모호성과 목표갈등이 있다 하더라도 개인은 조직의 사명에 자극을 받아 목표달성을 위해 열심히 노력하려고 하므로 목표는 PSM과 큰 관련이 없다고 한다(Paarlberg and Perry, 2007). 반면, 다른 연구에서는 공공조직에서는 개인의 가치와 조직 사명을 연결하는 것이 어렵고, 공공조직에서의 레드테이프와 정년의 보장은 오히려 PSM을 감소시키는 역할을 한다고 한다(Moynihan and Pandey, 2007). 이런 상반되는 결과에 대해 보다 분명한 경험적인 증거를 제시하기 위해 이 연구에서는 조직 목표모호성과 PSM관계에 대한 가설을 설정하도록 하겠다. 특히, 이 연구에서는

목표보호성이 개인의 인지·심리적 행동 메커니즘을 통해 PSM을 감소시킨다는 주장을 하고자 조직 목표의 하위차원별로 PSM과의 관계를 살펴 보았다. Wright(2001: 573)는 직무 특성과 조직 특성을 구분하면서 조직의 목표, 보상체계, 형식화 같은 조직 특성은 직무 특성을 통해 간접적으로 업무동기에 영향을 미친다고 한다. 즉 조직목표는 업무동기에 영향을 미치지만, 이는 직무 특성을 통해 간접적인 영향을 미친다고 한다. 따라서 개인이 직무에서 느끼는 조직의 목표는, 목표의 어느 측면을 보느냐에 따라 다르기 때문에 목표보호성의 하위차원에 따라 공직봉사동기의 관계를 구분해서 분석할 필요가 있다.

#### 1) 사명이해 보호성과 공직봉사동기

Jung and Rainey(2011)는 조직의 사명구체성은 공공의무동기(public duty motivation)를 높이는 요인으로 보았다. 조직의 사명(mission)은 조직구조에 관한 지식을 제공해주며 조직 내 구성원들이 어떻게 인식하고 행동하는지에 관한 기본적인 지식을 제공해주기 때문에, 조직 내 개인의 동기를 유발하고 업무에 관한 틀(frame)을 짜는데 매우 중요한 역할을 한다(Weise, 1996). 또 조직의 사명은 조직의 목표와 우선순위를 구체화해주며, 구성원들 간의 의사소통을 증진시키는 기제가 될 수 있다. 물론, PSM은 공공영역에서 공익을 추구한다거나 공공서비스를 제공하는 등 업무 그 자체에서 얻는 내재적 즐거움이기 때문에 조직의 목표보호성에 영향을 받지 않을 수도 있지만(Rainey, 1993: 161), 조직에서 어떤 사명을 가지고 일을 하는지 이해하고 조직의 사명이 중요함을 인식할 때 공직봉사동기에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

목표설정이론에서 목표와 성과와의 관계는 목표에 대한 헌신도(Commitment to goals)에 따라 달라진다고 한다(Pinder, 2008: 394). 여기서 헌신(commitment)은 ‘개인이 조직의 목표에 종속되어 그것을 중요한 것으로 여겨 어떤 장애물에 직면했을 때에도 목표를 유지하려는 정도’라

고 할 수 있는데, 목표설정이론에서 말하는 인과관계를 나타내기 위한 필수불가결한(sine qua non)요인이기 때문에 목표에 대한 헌신이 없다면 목표설정의 현상이 나타나지 않는다(Loake and Latham, 2004). 또한 목표에 대한 헌신은 목표가 중요하고 성취 가능 한 것이라고 믿을 때 높아지고(Pinder, 2008: 394), 조직구성원들은 자신이 하는 일이 가치 있는 것이라고 느낄 때 업무에 대한 몰입이 더 높아진다(Moynihan and Pandey, 2007:814). 따라서 목표에 대한 이해도가 높을 때 목표에 대한 헌신이 높아져서 공공봉사동기가 높아지게 될 것이다. 따라서 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

*가설 12-1 : 사명이해 모호성을 높게 인식할수록 공직봉사동기는 낮아질 것이다.*

## 2) 지시적 목표모호성과 공직봉사동기

목표구체성은 조직 내 종사자들의 업무동기를 향상하는데 도움이 된다(Baldwin, 1987; Wright, 2001, 2004). Baldwin(1987)은 애틀랜타 지역의 연방정부, 주정부와 지방정부에서 근무하는 공무원들을 대상으로 한 연구에서 조직목표의 명확성(clarity)은 직무동기의 형성에 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인하였다. 이에 대해 Wright(2004)는 조직의 목표구체성이 개인의 직무동기에 영향을 미치는 것은 사실이지만, Baldwin(1987)의 연구와 같이 조직의 목표구체성이 직접 직무동기에 영향을 미치는 것이 아니라 조직의 목표구체성이 개인의 직무 목표구체성(job goal specificity)에 영향을 미쳐 결국은 직무동기에 영향을 미친다고 하면서 조직 목표구체성의 간접적인 효과를 주장하고 있다. 직무 목표구체성은 일상적인 행동과 업무에 대한 구체성으로 이해할 수 있어 지시적 구체성과 관련이 있다.

한편 조직 내 개인은 자신이 무엇을 해야 하는지 뚜렷한 지시가 없는

상황에서 업무를 집행할 때 자신에게 기대된 역할에 대한 충분한 정보가 없는 역할갈등과 역할모호성을 겪게 된다. 또 업무수행과 관련된 일상적인 행동지침과 지시가 없을 때 업무 수행에 대한 불확실성이 높아지고 자신이 업무를 적절하게 잘 수행하고 있는 지 만족감이 낮아지게 된다(Camilleri, 2007: 371). 따라서 업무수행에서 겪게 되는 역할모호성은 PSM에 부정적인 영향을 미치는 것으로 보고하고 있다(Camilleri, 2007; 이근주, 한에스더, 2012).

*가설 12-2 : 지시적 모호성을 높게 인식할수록 공직봉사동기는 낮아질 것이다.*

### 3) 평가적 모호성과 공직봉사동기

Perry and Porter(1982)는 조직 구성원들이 목표지향적인 행동을 하도록 하는 동기유발 기술(techniques)을 4가지 - 금전적인 보상, 목표설정, 업무설계, 참여-로 제안하고 있다. 여기서 목표는 성과에 관한 지식을 제공해주며 성과기준을 달성했는지 피드백을 해줌으로써 자기 규제적인 행동을 할 수 있게 만들어 동기를 유발하게 된다고 한다. 많은 정부에서 정부개혁의 하나로 목표관리제(MBO)(e.g: 미국, 한국)를 도입했던 것도 객관적인 목표설정을 통해 성과기준을 제공하여 동기를 부여하자는 의도일 것이다.

목표설정이론에서 목표설정효과는 나타내는 핵심은 목표달성정도를 평가할 수 있는 피드백이라는 기제가 있어야 하며 이것은 목표-동기 또는 목표-성과관계를 결정지을 수 있는 핵심적인 요소로 보고 있다. 하지만 Behn(1995)은 공공관리가 직면한 주요한 문제 중 하나로 공공조직에서 관리자 또는 정부기관이 일을 잘하고 있는지 성과를 달성했는지 측정하는 것의 어려움을 토로하고 있다. 성과측정의 어려움과 성과지표의 부족은 피드백을 통한 자기규제(self-regulation)가 어려워지기 때문에 목표-동기

의 관계가 성립하기 어렵고 동기유발에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 또 객관적인 성과측정과 평가의 어려움은 누구의 눈에서 보느냐에 따라 성과기준이 달라지고, 이처럼 평가기준의 상이성은 잠재적인 갈등을 일으킬 수 있게 된다. 결국, 평가적 모호성은 갈등을 증가시키게 되며 조직 내 구성원들의 조직 정체성을 강화하거나 공직봉사동기를 강화하는데 부정적인 영향을 미치게 된다(Jung, 2012: 8). 반면 구체적인 성과 측정과 평가 기준은 개인이 어떻게 어떤 방향으로 노력을 해야 하는 지 분명한 신호를 제공해주어 공직봉사동기에 긍정적인 영향을 미치게 된다.

*가설 12-3 : 평가적 모호성을 높게 인식할수록 공직봉사동기는 낮아질 것이다.*

#### 4) 우선순위 모호성과 공직봉사동기

공공조직은 저마다 다른 정치적 목적을 가진 정치적 주체에 의한 정치적인 압력과 통제를 받는다. 또 국민 및 민간조직의 다양한 요구에 대응해야하기 때문에 복잡하고 다양한 목표를 동시에 추구해야하고 목표 간에는 상호 충돌하는 가치를 지향하는 경우가 있어 목표갈등이 발생할 소지를 충분히 가지고 있다. 목표갈등 상황에서 조직은 궁극적인 정책목표와 상관없이 외부의 정치적인 의견에 따라 특정 시점에 추구해야하는 실질적인 목표를 결정하기도 한다. 이런 경우 조직구성원들이 공감하지 못하는 정책을 시행해야 하는 경우도 생겨 직무 스트레스가 발생하거나 공직에서의 자긍심을 가지기 힘들어질 수 있다.

또 조직이 목표갈등을 경험하게 되면 어떤 목표를 언제 어떻게 성취해야 할지 모르는 불확실성이 증가하여 조직 구성원들은 목표 간 우선순위를 정하는 것에 혼란을 겪게 되고 조직의 궁극적인 목표와 방향을 정하는 것에서도 모호한 결정을 하게 된다(Wight and Davis, 2001: 75). 이런 상황에 직면한 조직구성원은 조직에서 공공봉사, 공동체 및 사회서비스를

수행하려고 하는 동기적인 힘(motivational force)을 발휘하기 힘들게 될 것이다. 그뿐만 아니라 궁극적인 조직 목표에 대한 헌신도가 낮아지고, 낮은 목표 헌신도를 가진 개인은 조직 사명에 따른 행동을 하지 않게 되므로 공직봉사동기에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 특히 조직의 제도적·환경적 요인에 영향을 많이 받는 우선순위 모호성은 목표갈등과 관련이 높으므로 우선순위 모호성이 높을수록 공직봉사동기가 낮아질 것을 예상할 수 있다.

*가설 12-4 : 우선순위 모호성을 높게 인식할수록 공직봉사동기는 낮아질 것이다.*

## 2. 조직구조와 공직봉사동기

Perry and Wise(1990)의 주장처럼 공직봉사동기는 공직에 입직하기 이전에 형성된 것일 수 있지만, 입직이후 조직 경험과 업무경험을 통해 변화될 수도 있다. 한국 지방공무원을 대상으로 연구한 김서용(2009 :191)은 공직봉사동기는 내적동기요인으로 개인의 주관적, 인식적인 심리상태를 나타내는 것이지만 객관적인 조직 상태인 조직 구조와 조직관리 요인이 체계적으로 영향을 미칠 수 있음을 주장하고 있다. Wright(2001)는 조직 구조와 조직 내부의 보상 체계 같은 업무맥락은 직무동기에 직접적인 영향을 미치는 요인이 된다고 한다. 따라서 조직구조도 공직봉사동기에 영향을 미치게 된다.

먼저, 조직의 집권화가 증가하면 계층제 구조에 속해있는 조직구성원은 능동적으로 조직의 의사결정에 참여할 기회가 줄어든다. 또 집권화된 조직에서는 의사소통의 구조가 폐쇄적이기 때문에 하위직의 의견과 아이디어가 상급자에게 전달되거나 실제 조직의 관리방식으로 반영되는 것이 거의 드물다. 따라서 집권적인 문화에 속한 공무원들은 공직에서 공익을 위해 봉사하고 의미 있는 일에 참여하고자하는 내재적인 동기부여가 어렵게



될 수도 있다.

이와는 반대로 정책을 구상하고 집행하는 과정에서 엄격한 계층적인 구조는 구성원간의 갈등을 감소시킬 수 있고 행정적인 책임성을 저야하는 공무원의 입장에서 집권화된 구조가 책임 소재를 분명하게 할 수 있기 때문에 오히려 공직봉사동기에 긍정적인 영향을 미칠 수도 있다(Wight, 2007; Moynihan and Pandey, 2007).

하지만 대체적으로 조직의 의사결정에 참여할 기회, 권한위임은 조직 구성원이 주체성을 가지게 하고 업무에 대한 책임의식을 강화하며 자신의 능력이 조직에서 발휘될 때 공직봉사동기가 높아지게 될 것이다. Park and Rainey(2008)의 연구에서는 분권화가 높아질수록 공직동기가 높아지는 정(+)의 관계가 있음을 보여주고 있다.

*가설 13-1 : 집권화 수준을 높게 인식할수록 공직봉사동기는 낮아질 것이다.*

Moynihan and Pandey(2007)에 의하면 직무의 절차적인 규정은 공직봉사동기에 부정적인 영향을 미친다고 주장한다. 한편 김서용(2009)의 연구에서도 공무원집단에서 발견되는 절차주의는 공직봉사동기에 부정적인 영향을 미치는 것으로 보고하고 있다. 이에 반해 Baldwin(1990)은 절차적인 규칙과 업무 동기는 직접적인 관계는 없지만, 목표 난이도와 자기효능감 같은 사회인지적 요인을 통해 간접적으로 영향을 미칠 수 있다고 한다. 자기효능감(self-efficacy)은 주어진 업무를 성공적으로 잘해낼 수 있을 것이라는 자신의 능력에 대한 자신감을 나타내는데 공직봉사동기에 긍정적인 영향을 미치는 요인이 되는데(Scott and Pandey, 2005; 김상묵, 2013). 공식화된 절차와 규칙에 따라 업무를 수행할 때 공무원들은 자신이 공공의 이익을 위해 봉사하고 있다는 믿음과 의미를 부여하려는 의욕이 꺾여질 수 있어 자기효능감이 낮아지게 되며 이는 순환적으로 공직봉사동기에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다.

*가설 13-2 : 공식화 수준을 높게 인식할수록 공직봉사동기는 낮아질 것이다.*

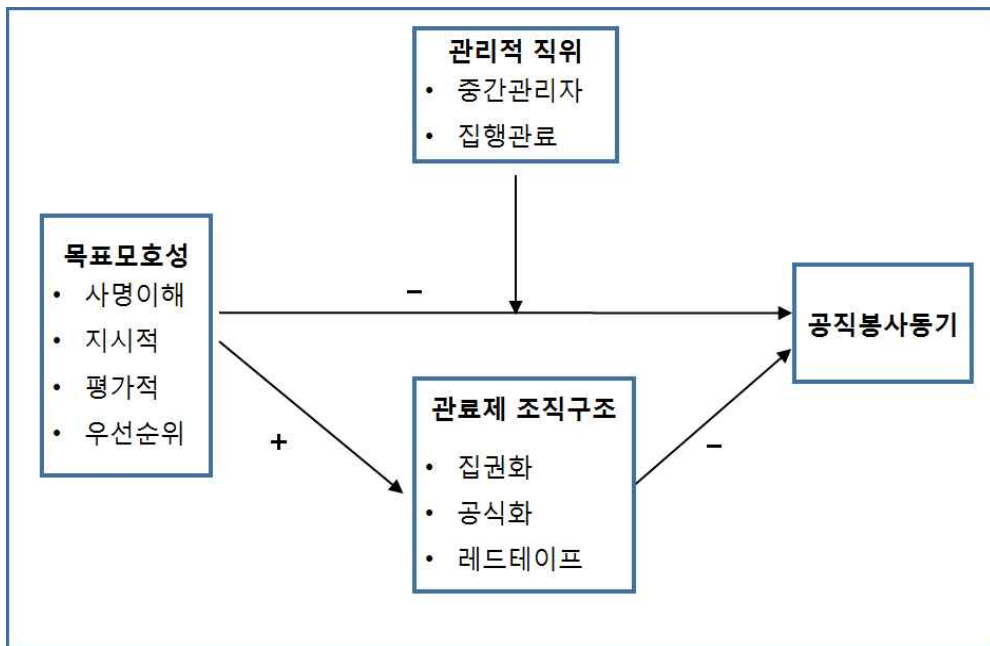
Scott and Pandey(2005)는 PSM와 레드테이프 간의 관계를 실증적으로 분석하고 있다. 이들은 높은 수준의 PSM을 가진 사람은 조직의 레드테이프와 규칙을 정당한 것으로 받아들이지만 낮은 PSM을 가진 사람은 동일한 규칙과 절차여도 이것을 불필요한 것으로 인식하고 있다고 하면서 PSM이 레드테이프에 부(-)의 영향을 미칠 수 있음을 주장한다. 이와 같은 인과적 관계는 역으로도 생각해볼 수 있다. Moynihan and Pandey(2007)은 레드테이프와 PSM간의 관계를 분석한 경험적인 연구에서 불필요한 절차적 규정인 레드테이프를 경험한 근로자들은 자신이 공공의 이익을 위해 봉사한다는 느낌을 가지기 힘들고 의욕적으로 새로운 것을 시작하려는 의지를 좌절시키기 때문에 PSM에 부정적인 영향을 미친다고 분석하고 있다. 따라서 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

*가설 13-3 : 레드테이프의 인식이 높을수록 공직봉사동기는 낮아질 것이다.*

### 3. 공직봉사동기의 이론적 분석틀

이상의 논의를 바탕으로 목표모호성과 공직봉사동기의 관계에 관한 이론적 분석틀을 나타내면 <그림 4>와 같다. 분석에서는 목표모호성이 공직봉사동기에 미치는 직접적인 영향뿐만 아니라 관료제 구조에 의해 매개되는 매개효과를 분석하였다. 또 관리적 직위에 따라 전체 표본을 중간관리자와 집행관료 두 집단으로 구분하여 조절효과를 분석하였다. 분석에서는 공직봉사동기에 영향을 미칠 수 있는 개인적 특성인 연령, 성별, 재직기간, 직급을 통제변수로 포함하였다.

<그림 4> 공직봉사동기의 이론적 분석틀



## 제4절 분석결과

### 1. 측정모형의 타당성 검증

측정변수의 타당성을 분석하기 위해 확인적 요인분석을 실시하여 측정 모형의 수렴타당도와 판별타당도를 평가하였다<sup>49)</sup>

수렴타당도를 판단하기 위하여 요인적재치의 값을 살펴보았다. 잠재변수에 대한 측정변수의 요인 값의 최저값은 0.43이지만(공식화 측정변수) 다른 변수들의 요인적재치는 모두 0.5이상으로 나타나 통계적으로 유의미한 수준( $p < 0.001$ )이어서 수렴타당도를 만족하고 있는 것으로 판단하였다.

판별타당도의 검증을 위해 잠재변수의 평균추출분산(AVE)을 구하였는데, AVE값은 공식화=0.425( $\sqrt{AVE}=0.651$ ), 집권화=0.718( $\sqrt{AVE}=0.847$ ) PSM=0.709( $\sqrt{AVE}=0.842$ )로 나타났으며, 구성개념 간의 상관관계의 최대 절대값은 0.345로 나타났다. 따라서  $0.425 > 0.119(0.345 \times 0.345)$  이므로 잠재변수의 상관관계의 제곱 값이 평균추출분산(AVE)보다 작아 판별타당도를 충족하고 있다.

### 2. 동일방법편의 검증 및 모형적합도

동일방법편의가 발생하는지 알아보기 위하여 먼저 Harman's의 단일요인검정(single-factor test)을 진행하였다. 독립변수와 종속변수, 통제변수로 측정된 모든 값을 포함하여 비회전 요인분석을 실시하였다. 분석은 SAS 9.3을 활용하였다. 요인분석결과 eigenvalue 값이 1이상인 요인은 5개가 추출 되었으며 5개 요인이 전체분산의 61.84%를 차지하고 있었다. 가장 설명력이 큰 요인은 전체 분산의 26.29%를 차지하고 있어 특정요인이 절대적인 설명력을 가지고 있지 않는 것으로 나타났기 때문에 동일방법편

---

49) 구성개념의 신뢰도 분석은 제2장 제2절의 변수의 측정에서 나타내었다.

의 문제는 심각하지 않은 것으로 판단하였다.

다음으로 단일방법요인접근(single-method-factor approach) 분석을 실시하여 동일방법편의 문제가 발생하는지를 판단하였다. 검증방법은 측정하지 않은 잠재요인을 설정하여 잠재요인이 연구모형의 모든 측정값에 영향을 미치는 통제모형을 구성하여, 연구모형과 통제모형의 자유도(df) 변화량의 유의도, 모형의 적합도 변화, 경로계수의 유의미성 변화 등을 종합적으로 검토하였다.

연구모형의 모형의 적합도를 평가하기 위해 적합도지수를 판단하였다.  $\chi^2=1008.655$ ,  $df=110$ 이며, 연구모형의  $\chi^2/df$ 은 9.170로 적합도의 판단기준을 상당히 많이 벗어나고 있지만  $\chi^2$ 는 표본 숫자에 민감하게 반응하므로 다른 적합도 지수를 살펴보았다. SRMR=0.054, RMSEA=0.079, GFI=0.920, CFI=0.905, NFI=0.895, TLI=0.852, AGFI=0.862, IFI=0.90로 나타나 대체로 판단기준인 0.9를 크게 벗어나지 않고 있어 적합한 모형으로 판단하였다.

다음으로 측정하지 않은 잠재요인으로 통제한 통제모형은  $\chi^2=408.00$ ,  $df=98$ , RMR=0.0568, RMSEA=0.050, GFI=0.967, CFI=0.9678, NFI=0.959, TLI=0.942, IFI=0.968, AGFI=0.934로 나타나 적합한 모형이다.

연구모형과 통제모형의 자유도변화량에 따른  $\chi^2$ 의 변화량을 보았을 때  $p<0.001$  수준에서 유의미한 것으로 나타나 동일방법편의의 가능성을 내포하고 있는 것으로 보인다. 하지만 두 모형의 모형적합도를 비교하였을 때에는 잠재요인을 포함한 통제모형의 모형적합도가 크게 향상되지는 않았다. 또 연구모형과 통제모형을 비교하였을 때 통계적으로 유의미하게 나타나는 경로계수가 두 모형에서 차이가 나타나지 않았다. 따라서 동일방법편의가 결과에 크게 영향을 미치지 않는 것으로 판단하여 가설검증은 연구모형의 경로계수를 활용하였다(Molina-Castillo et al. 2013).

<표 5-3> 공직봉사동기 연구모형의 적합도 분석

적합도 기준	절대적합도지수					상대적합도지수			간명
	$\chi^2$	$\chi^2/df$	SRMR	RMSEA	GFI	CFI	TLI	IFI	AGFI
관단기준		$\leq 3.0$	$\leq 0.05$	$\leq 0.08$	$\geq 0.9$	$\geq 0.9$	$\geq 0.9$	$\geq 0.9$	$\geq 0.9$
연구모형	1008.655	9.170	0.0546	0.079	0.920	0.905	0.852	0.906	0.862
통제모형	399.10.	4.204	0.0568	0.050	0.967	0.968	0.942	0.968	0.934

### 3. 목표모호성과 공직봉사동기의 가설검증 및 논의

목표모호성과 공직봉사동기의 인과관계는 <표 5-4>에 나타내었다. 분석결과 지시적 모호성, 평가적 모호성, 우선순위 모호성이 PSM에 부정적인 영향을 미치고 있어 <가설 12-2>, <가설 12-3>, <가설 12-4>를 지지하고 있다.

먼저, 지시적 모호성이 PSM에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있는데, 이는 조직에서 자신이 어떤 일을 해야 하는지 알 수 없어 역할모호성을 인식할 때 PSM에 부정적인 영향을 미친다는 Camilleri(2007)의 연구결과와 유사하게 나타났다. 또 한국 공무원을 대상으로 조직경험과 PSM의 관계를 연구했던 한에스터·이근주(2012)에서 업무모호성이 전체 PSM 차원에 부정적인 영향을 미친다는 결과와 동일하게 나타나고 있다. 하지만 김서용(2009)의 연구에서 모호성은 PSM에 유의미한 영향을 미치고 않고 있어서 상반되는 결과를 보이고 있다. 이것은 두 연구의 모호성에 대한 개념이 다르고 측정문항이 다르기 때문에 다른 결과가 나타난 것으로 보인다. 김서용(2009)은 모호성을 목표모호성으로 보고 있으며 측정은 부서 간 권한과 책임범위의 명확성, 부서 간 업무 중복과 간섭의 정도로 측정하고 있다. 반면 한에스터·이근주(2012)은 모호성을 역할모호

성에 기초하여 개념적인 정의를 하였으며 업무모호성을 제시한 Breugh and Colihan(1994)의 측정방식으로 측정을 하고 있다. 따라서 두 연구에서 모호성을 판단하는 차원이 다르기 때문에 다른 결과가 나타난 것이고 이것은 목표모호성의 하위차원에 따라 공직봉사동기에 미치는 영향은 다를 수 있음을 시사해준다.

평가적모호성이 유의미한 영향을 미치는 것은 모호한 목표는 공무원들이 자신의 업무노력에 대한 결과를 파악하기 어렵게 만들어 PSM을 낮추게 된다는 Rainey(1993)의 주장에 대한 경험적인 증거를 제시해주고 있다. 역할모호성을 역할기대와 역할수행 평가에 관한 명확성의 결여된 상태로 정의하는데 이에 의하면 적절한 평가기준이 없을 때 역할모호성이 발생하게 된다. 결국, 객관적인 성과평가기준이 없을 때 개인은 역할수행에 관한 정보를 얻기 어렵게 되어 PSM에 부정적인 영향을 미치게 된다. 미국 공무원을 대상으로 연구한 Jung and Rainey(2011)의 연구에서도 평가적 모호성은 공직의무동기에 유의미한 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석하여 이 연구와 동일한 결과를 제시하고 있다. Jung and Rainey(2011)의 연구와 본 연구는 객관적인 자료(미국의 PART 자료)와 공무원의 주관적 인식이라는 측정방법의 차이가 있음에도 불구하고 동일한 결과가 나타나고 있어 자신의 역할에 대한 객관적인 평가가 공직동기 부여에 선행요인이 됨을 알 수 있다.

하지만 사명이해모호성이 PSM에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 예상과는 달리 유의미한 영향을 미치지 않고 방향도 정(+)의 방향을 나타내고 있어 가설과 다른 결과를 제시하였다. 이러한 결과는 미국 연방공무원을 대상으로 연구한 Jung and Rainey(2011)가 사명구체성(mission specificity)을 공직의무동기(public duty motivation)를 높이는 요인으로 분석하고 있는 것과는 다른 결과이며 조직의 사명이 PSM에 선행요인으로서 중요하게 작용한다는 Pandey, Wright and Moynihan(2008), Wright(2007)의 결과와도 다르게 나타나고 있다. 이에 대해 가능한 해석은 한국의 행정 문화적 특성 때문일 것이다. 이 연구의 분석대상은 3-9급

공무원으로 이들의 업무환경에서 조직의 직접적인 사명이 무엇인지에 대한 고려가 크지 않기 때문이다. 관료제는 역할과 행태를 달리하는 3개 층으로 구성된 주체로 볼 수 있는데(박천오, 2007: 64), 정무직 공무원과 고위 관료는 정책을 입안하고 광범위한 정치적 임무를 수행하며 조직의 사명과 비전 등 주요 결정에 직접적인 영향력을 행사하지만, 고위공무원단이 포함되지 않은 이 연구의 분석대상 공무원들은 부처의 주요한 결정에 직접 관여하지 않고 관료제의 상위층의 결정에 따라야 하므로 사명에 대한 이해가 공직봉사동기에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 해석할 수 있다. 또 다른 가능한 해석은 목표모호성의 다른 차원(지시적 모호성, 평가적 모호성, 우선순위 모호성)은 개인의 업무 수행과 직접적인 관련이 있고 것으로 자신이 어떤 일을 해야 하고 자신의 역할이 어떻게 국민에게 도움을 주고 있는지에 대한 정보를 준다면 사명이해 모호성은 업무수행과 직접 관련되지 않는 거시적인 목표이므로 공직동기요인으로 크게 작용하지 않는 것이라고 할 수 있겠다.

목표모호성이 PSM의 관계에서 조직구조의 매개효과를 보면 지시적모호성과 사명이해 모호성은 집권화 수준에 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 하지만 집권화가 공직봉사동기에 유의미한 영향을 미치지 않고 있어 <가설 13-1>을 기각하였다. 또 Moynihan and Pandey(2007a)의 연구에서 계층제가 증가할수록 PSM에 긍정적인 영향을 미친다는 결과와 상이하게 나타나고 있다. 이들은 계층제의 장점을 말하면서 계층적인 권한 구조는 복잡한 조직 환경을 관리하는데 유용한 수단이 되며 업무의 복잡성과 시간적인 제약이 있는 공공조직의 업무 환경에서 관리자들이 행정적인 책임성을 다할 수 있는 장치가 되기 때문에 PSM에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 보고 있다(Moynihan and Pandey, 2007a : 44). 하지만 이 연구에서는 집권화가 PSM에 유의미한 영향을 미치지 않고 또 방향도 이들의 연구와 달리 부(-)의 방향을 나타내는 것은 집권화된 조직 환경에서 기계적으로 업무를 수행하는 공무원들은 자신의 역량을 적극적으로 발휘하여 주어진 업무를 성공적으로 완수하



고 있다는 자기효능감을 가지는 것이 어려워진다. Wright(2007)에 의하면 자기효능감은 직무동기에 긍정적인 영향을 미치고 있으므로 이런 논리에서 집권화와 PSM은 부(-)의 관계로 나타났을 것이다.

가설의 예상과 달리 레드테이프도 PSM에 유의미한 영향을 미치지 않고 있다. 이는 레드테이프와 PSM이 부정적인 관계를 가진다고 Moynihan and Pandey(2007a)의 연구결과와 다르게 나타나고 있다. 이들은 레드테이프와 같은 관료주의 문화는 공익활동을 실현 하는데 있어 자신의 기여도에 대한 믿음이 낮아져 PSM에 부(-)의 영향을 미친다고 하는데, 이 연구에서는 레드테이프가 PSM에 부(-)의 영향을 미치지만, 통계적으로 유의미한 수준이 아니었다. 이 연구와 같이 Moynihan and Pandey(2007a)의 연구에서도 레드테이프를 Bozeman(2000)이 제안한 방식에 따라 레드테이프 수준을 0-10까지 직접 기입하도록 했으므로 측정상의 차이가 분석결과와의 차이를 나타낸 것은 아닐 것이다.

이것은 아마도 한국과 미국의 행정환경의 차이에서 비롯된 것으로 보인다. Caillier(2014)는 Moynihan and Pandey (2007a)의 연구결과를 논하면서 레드테이프로 인해 전문성을 발휘하는데 장애가 되기 때문에 PSM에 부정적인 영향을 미치는 것으로 설명하고 있다. 하지만 직위분류제를 택하는 미국과 달리 한국은 직업공무원제와 계급제를 기반으로 형성되어 있어, 전문성을 가진 공무원을 양성하기 보다는 어떤 업무든지 자리배치에 따라 담당할 수 있는 일반 행정가를 중심으로 공직사회가 구성되어 있다. 또 순환보직으로 업무순환이 일어나기 때문에 전문적으로 특정업무를 담당하기보다는 일정기간동안 특정업무를 담당하고 2-3년 후에는 다른 업무 담당자로 배치되어 과도한 절차적인 규정은 위험회피성향이 강한 공무원들에게 안전망으로 작용할 수 있어 PSM에 큰 영향을 미치지 않는 것일 수도 있다. 공식화의 수준이 PSM에 정(+)의 유의미한 영향을 미치고 있어 안전망으로서의 규칙과 절차라는 해석에 상당한 설득력이 있는 것으로 보인다.

한편 통제변수로 포함한 연령과 직급, 재직기간, 성별에서는 연령과 성

별이 PSM에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다( $p < 0.001$ ). 여성에 비해 남성이, 나이가 많을수록 공직봉사동기가 높게 나타나고 있는데 이 결과는 김서용 외(2010)의 결과와 동일하다. 반면 미국 지방정부 공무원을 대상으로 연구한 Bright(2005)의 연구에서는 여성이 남성보다 더 높은 PSM을 가진다고 하고 있어 차이를 보이고 있다. 이에 대해 이근주·이혜윤(2007)은 남성이 여성에 비해 공직봉사동기가 높은 이유를 한국 사회의 특수성에서 찾고 있다. 한국의 경우 여성보다는 남성이 국가에 헌신과 충성, 공익에 대한 봉사를 더 중요한 가치로 여기도록 사회화되기 때문에 서구사회와는 다른 성역할관념을 갖고 있어 남성이 여성보다 더 높은 수준의 PSM을 갖게 된다고 보고 있고 이 연구에서도 동일하게 나타나고 있다.

<표 5-4> 목표보호성과 공직봉사동기 경로계수

경로		PSM 전체		
		표준화계수( $\beta$ )	SE	t값(C.R.)
사명이해보호성 →	공직봉사동기	0.034	0.021	0.875
	집권화	0.105**	0.039	2.442
	공식화	-0.208***	0.034	-4.244
	레드테이프	0.107**	0.094	2.639
지시적보호성 →	공직봉사동기	-0.156***	0.023	-3.718
	집권화	0.115**	0.041	2.550
	공식화	-0.204***	0.035	-3.963
	레드테이프	0.029	0.099	0.692
평가적 보호성 →	공직봉사동기	-0.093*	0.017	-2.529
	집권화	0.051	0.032	1.263
	공식화	-0.014	0.028	-0.295
	레드테이프	-0.058	0.079	-1.506
우선순위 보호성 →	공직봉사동기	-0.097**	0.018	-2.699
	집권화	-0.031	0.033	-0.773
	공식화	-0.123**	0.029	-2.723
	레드테이프	0.031	0.080	0.830
집권화	→공직봉사동기	-0.047	0.017	-1.610
공식화		0.217***	0.034	5.035
레드테이프		-0.038	0.006	-1.479
연령+		0.235***	0.003	4.925
성별+		0.119***	0.026	4.202
직급+		-0.028	0.009	-0.920
재직기간+		-0.071	0.019	-1.711

※주: +는 통제변수를 나타냄.

\*p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

한편 직급이 유의미한 영향을 미치지 않는 것도 김서용(2010)과 동일하게 나타나고 있다. 미국 공무원을 대상으로 연구한 Monynihan and Pandey(2007)은 재직기간과 PSM은 부정적인 관계가 있다는 연구결과를 제시하지만, 한국공무원 11명을 심층인터뷰 한 김상묵(2013)에서는 응답한 대부분 공무원이 재직기간은 PSM에 영향을 미치지 않는 것으로 보고하고 있다. 김상묵(2013)의 연구의 인터뷰어들은 재직기간이 오래될수록 “도리어 나태해지거나 목표와 수단의 혼동으로 공공봉사동기가 낮아질 수 있다”고 하고 있다(김상묵, 2013:115). 중앙행정기관과 지방자치단체의 공무원

을 대상으로 연구한 한에스터·이근주(2012)에서도 재직기간은 PSM에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타나 이 연구와 동일한 결과를 보이고 있다. 적어도 한국에서는 재직기간과 PSM이 유의미한 관계를 가지지 않는 것으로 이해할 수 있다.

목표모호성이 공직봉사동기에 미치는 총효과는 <표 5-5>와 같이 나타난다. 간접효과를 보았을 때는 사명이해모호성도 관료제 조직구조에 영향을 미쳐 간접적으로 공직봉사동기에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다.

이 연구에서 목표모호성이 PSM에 부정적인 영향을 미치는 것은 목표구체성(goal clarity)이 PSM에 정(+)의 직접적인 효과가 나타나고 있음을 분석하는 Caillier(2014)의 연구결과와 유사하다. Caillier(2014)는 목표가 구체적이라는 것은 조직에서 개인에게 기대한 행동이 무엇이고 조직구성원은 어떻게 자신의 업무가 사회와 조직성장에 기여하는지 알 수 있으므로 PSM을 형성하게 만드는 요인이 된다고 한다. Caillier(2014)의 연구에서는 직접 목표모호성을 측정하지 않았지만, 보통 목표모호성은 목표구체성과 반대되는 개념으로 사용되고 있어 이 연구에서도 비슷한 논리가 적용될 수 있을 것이다.

<표 5-5> 공직봉사동기에 미치는 직접효과, 간접효과, 총효과

	사명이해모호성	지시적모호성	평가적모호성	우선순위모호성
직접효과	0.034	-0.156***	-0.093*	-0.097**
간접효과	-0.054**	-0.052*	-0.003	-0.026*
총효과	-0.020	-0.207	-0.096	-0.123

※주: 계수 값은 표준화된 값을 나타냄

\* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

<표 5-6>에서는 PSM 하위차원에 따른 목표모호성과의 관계를 분석하였다. 분석결과 공직봉사동기의 하위차원에 대해 목표모호성이 미치는 영향은 평가적 모호성을 제외하고는 큰 차이를 보이지 않고 있다. 이러한

결과는 조직 목표특성이 전체 PSM과 하위차원 모두 일관성 있는 영향을 미치고 있는 것을 보여준다. 또한 근본적으로 개인이 가진 요인뿐만 아니라 조직에서의 경험과 업무특성이 PSM의 모든 차원을 설명하는데 유의미한 요인이라는 것을 보여준다.

이상의 논의에 의하면 개인의 PSM은 공직에 입직 후 조직사회화의 영향에 따라 달라질 수 있음을 확인할 수 있다. 한국에서는 Perry and Wide(1990)의 가설처럼 PSM이 높은 사람이 공무원이 되려고 하는 욕구가 크게 나타나지 않는다고 한다(고길곤·박치성, 2010). 오히려 한국에서 공무원이 되고자 하는 사람들은 직업적인 안정성, 공무원 연금과 같은 외재적인 요인이 공무원을 직업으로 선택하는 중요한 동기로 작용하고 있는데, 이러한 결과는 공직에 입직한 이후 조직의 인적자원관리 전략에 따라 PSM을 강화시킬 수 있고 개인과 조직의 성과를 높일 수 있음을 확인할 수 있다. 보건복지부 공무원을 심층 인터뷰하여 사례연구한 배귀희(2012)의 연구에 의하면 공직 입직 전에는 가족 및 종교의 영향, 개인적인 경험 이 공직봉사동기에 긍정적인 영향을 미치고 있지만 공직입직이 후에는 조직이 지향하는 가치와 조직의 정책방향과 또 상사의 역할 같은 조직 분위기가 공직봉사동기에 형성에 큰 역할을 하고 있다는 결과를 나타내고 있는데 이 연구에서는 이 연구결과를 경험적으로 확인하고 있다.

<표 5-6> 목표보호성과 PSM 하위차원의 경로계수

경로		규범적 차원		정서적 차원	
		표준화계수 ( $\beta$ )	SE	표준화계수 ( $\beta$ )	SE
사명이해 보호성 →	공직봉사동기	-0.042	0.028	0.063	0.34
	집권화	0.103*	0.039	0.106*	0.039
	공식화	-0.207***	0.034	-0.208***	0.034
	레드테이프	0.107**	0.094	0.107**	0.094
지시적 보호성 →	공직봉사동기	-0.120**	0.030	-0.147**	0.036
	집권화	0.120**	0.041	0.112*	0.041
	공식화	-0.203***	0.036	-0.205***	0.035
	레드테이프	0.029	0.099	0.029	0.099
평가적 보호성 →	공직봉사동기	-0.051	0.023	-0.107**	0.028
	집권화	0.050	0.032	0.052	0.032
	공식화	-0.013	0.028	-0.014	0.028
	레드테이프	-0.059	0.079	-0.058	0.079
우선순위 보호성 →	공직봉사동기	-0.073*	0.024	-0.089*	0.028
	집권화	-0.030	0.033	-0.031	0.033
	공식화	-0.120**	0.029	-0.123**	0.028
	레드테이프	0.031	0.080	0.031	0.080
집권화	→공직봉사동기	-0.106***	0.025	-0.017	0.027
공식화		0.279***	0.045	0.177***	0.052
레드테이프		-0.005	0.008	-0.057	0.010
연령+		0.174***	0.003	0.237***	0.004
성별+		0.078**	0.035	0.111***	0.042
직급+		-0.098**	0.013	0.011	0.015
재직기간+		-0.092*	0.025	-0.068	0.031

※주: +는 통제변수를 나타냄.

\*p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

#### 4 관리적 직위에 따른 차별적 효과

##### 1) 구조방정식의 다중집단분석

관리적 직위에 따라 목표보호성이 미치는 효과가 차이가 있는지 파악하기 위하여 다중집단분석을 하였다. 먼저 측정동일성을 판단하기 위해 두

집단 간 아무런 제약을 하지 않은 모형과 두 집단의 요인적재치가 동일한 것으로 제약한 모형(Measurement weight model)의 자유도 변화에 따른  $\chi^2$ 의 변화량의 유의성을 분석하였다. 비제약 모형의  $\chi^2=849.572$ ,  $df=80$  이며 요인적재치( $\lambda$ )를 제약한 모형의  $\chi^2=857.233$ ,  $df=86$  로  $\Delta\chi^2=7.660(p=0.264)$ 로 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 따라서 두 집단에서 측정하고자 하는 측정 잠재변수 및 관찰변수에 대해 두 집단이 동일하게 인식하고 있음을 알 수 있다.

다음으로 두 집단 간 구조모형의 경로에서 유의미한 차이가 있는지 판단하기 위하여 구조적 동등성 검증을 실시하였다. 비제약모형과 구조가중치 모형간의  $\chi^2$ 를 검증하여 구조적 동등성을 검증하였다. 비제약모형의  $\chi^2=1096.679$ ,  $df=220$ 이며 구조가중치 모형의  $\chi^2=1138.689$ ,  $df=250$ 으로  $\Delta\chi^2=42.010$ , 자유도의 변화량은 30으로  $p<0.05$  ( $p=0.071$ )수준에서 통계적으로 유의미하지 않았다. 따라서 두 집단의 경로계수에서 유의미한 차이가 나타나는 것은 아니며 PSM에서는 관리적 직위에 따른 집단 간 조절 효과가 나타나지 않았다.

두 집단의 구조모형의 경로계수를 비교하기 위해 두 집단을 분리하여 분석을 실시하였다. 모형 적합도 지수 <표5-7>에 나타내었고, 두 집단 모두 적합도 지수는 전반적으로 수용 가능한 수준으로 볼 수 있다.

<표 5-7> 공직봉사동기 하위집단 연구모형 적합도 분석결과

적합도 기준	절대적합도지수					증분적합지수			간명
	$\chi^2$	$\chi^2/df$	SRMR	RMSEA	GFI	CFI	NNFI (TLI)	IFI	AGFI
판단기준		$\leq 3$	$\leq 0.05$	$x \leq 0.08$	$\geq 0.9$	$\geq 0.9$	$\geq 0.9$	$\geq 0.9$	$\geq 0.9$
중간 관리자	542.662	4.933	0.056	0.080	0.909	0.906	0.854	0.908	0.844
집행관료	559.098	5.037	0.0545	0.076	0.921	0.900	0.847	0.902	0.865

목표모호성의 직접효과를 살펴보면, 두 집단 모두 지시적 모호성만 PSM에 직접적인 영향을 미치고 있다. 우선순위 모호성의 경우 집행관료에게서만 유의미한 직접효과가 나타나고 있다. 하지만 이것은 두 집단 간 통계적으로 유의미한 차이를 나타내지는 않았다. 결국, 공직봉사동기는 앞서 조직몰입과 직무만족과 달리 관리적 직위에 따른 조절효과가 나타나지 않고 있어 <가설 9-3>, <가설 10-3>을 기각하고 있다.

Bright(2005)는 조직 내 관리적 직위가 다른 개인적인 특성보다 PSM을 예측하는데 중요한 변수로 보고 있다. 특히 관리자(manager)가 비관리자(nonmanager)보다 높은 수준의 PSM을 가지고 있음을 밝히고 있는데, 이런 결과는 관리자와 비관리자의 PSM의 영향요인이 다르다는 것을 전제한 결과이다. 하지만 이 연구에서는 목표모호성이 PSM에 미치는 영향은 중간관리자나 집행관료에서 차이가 나타나지 않는 것은 적어도 양자 간 목표모호성에 의한 영향은 다르지 않다는 것을 의미한다. 즉 조직의 목표를 통해 생기게 되는 내재적 가치는 크게 다르지 않다는 것으로 볼 수 있다.



<표 5-8> 관리적 직위에 따른 공직봉사동기의 경로계수 비교

경로		중간관리자(N=610)		집행관료 (N=697)	
		비표준화계수 (b)	SE	비표준화계수 (b)	SE
사명이해 보호성 →	공직봉사동기	0.027	0.033	0.012	0.027
	집권화	0.038	0.045	0.157	0.055
	공식화	-0.085	0.048	-0.187***	0.047
	레드테이프	0.331*	0.144	0.181	0.123
지시적 보호성→	공직봉사동기	-0.089*	0.037	-0.071**	0.027
	집권화	0.124*	0.051	0.061	0.057
	공식화	-0.153**	0.053	-0.156**	0.048
	레드테이프	0.045	0.159	0.049	0.126
평가적 보호성→	공직봉사동기	-0.046	0.026	-0.044	0.023
	집권화	0.003	0.035	0.038	0.048
	공식화	-0.054	0.038	0.049	0.040
	레드테이프	-0.054	0.114	-0.174	0.108
우선순위 보호성 →	공직봉사동기	-0.024	0.027	-0.061**	0.023
	집권화	0.036	0.037	-0.063	-.49
	공식화	-0.079*	0.039	0.079	0.041
	레드테이프	-0.081	0.118	0.214*	0.108
집권화	→ 공직봉사동기	-0.120*	0.043	-0.011	0.017
공식화		0.188**	0.059	0.150***	0.038
레드테이프		-0.007	0.009	-0.009	0.008
연령+		0.010*	0.004	0.016***	0.004
성별+		0.175***	0.049	0.075*	0.030
직급+		-0.030	0.027	-0.004	0.017
재직기간+		-0.025	0.033	-0.047*	0.023

※주: +는 통제변수를 나타냄.

\*p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

## 2) 위계적 조절회귀분석

공직봉사동기에서 관리적 직위에 따라 조절효과를 보다 정확히 파악하기 위해 위계적 조절회귀분석을 실시하였다. 분석결과는 <표 5-9>에서 나타내었다. <모형1>에서는 독립변수와 통제변수만 포함한 <모형1>에서 조절변수를 추가로 포함한 <모형2>의  $R^2$ 의 변화량은 유의하게 나타나지 않았다. 마찬가지로 조절효과를 파악하기 위한 상호작용항을 포함한 <모형3>에서도  $R^2$ 의 변화량은 통계적으로 유의하게 나타나지 않고 있다. 따라서 공직봉사동기에서는 관리적 직위에 따라 목표모호성의 조절효과가 나타나지 않고 있어 <가설 9-3>과 <가설 10-3>을 기각하고 있다.

<표 5-9> 관리적 직위에 따른 위계적 조절회귀분석-PSM

변수명	공직봉사동기					
	모형1		모형2		모형3	
	$\beta$	SE	$\beta$	SE	$\beta$	SE
<b>목표 특성</b>						
사명이해모호성	-0.009	0.028	-0.009	0.028	0.020	0.041
지시적모호성	-0.169** *	0.029	-0.168** *	0.029	-0.193**	0.046
평가적모호성	-0.082*	0.023	-0.083*	0.023	-0.084	0.033
우선순위모호성	-0.095**	0.023	-0.095**	0.023	-0.063	0.034
<b>조직구조</b>						
집권화	-0.054*	0.022	-0.055*	0.022	-0.056*	0.022
공식화	0.153**	0.027	0.153***	0.027	0.153***	0.027
레드테이프	-0.030	0.008	-0.031	0.008	-0.030	0.008
<b>개인 특성</b>						
연령	0.215***	0.003	0.215***	0.003	0.222***	0.004
성별	0.104***	0.035	0.102***	0.035	0.102***	0.036
직급	-0.042	0.013	-0.066	0.020	-0.066	0.020
재직기간	-0.082*	0.026	-0.084*	0.026	-0.088*	0.026
관리적 직위 (Z)			0.030	0.050	0.031	0.050
사명이해 * Z					-0.022	0.055
지시적 * Z					0.029	0.059
평가적 * Z					0.007	0.046
우선순위 * Z					-0.043	0.047
상수	0	0.173	0	0.183	0	0.184
관측치	1307					
F	41.78***		38.33***		28.77***	
$R^2$	0.2619		0.2622		0.2630	
$\Delta R^2 R^2$			0.0003		0.0008	

+ p<0.1, \*p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

## 제5절 목표모호성과 공직봉사동기에 주는 이론적 시사점

Wright(2001, 2004, 2007)는 직무 동기요인으로 조직의 목표 구체성, 목표 갈등 등 목표특성을 주장하고 있는데 이 장에서는 특히 공공조직의 목표모호성이 공직봉사동기에 미치는 영향을 중심으로 분석하였다.

분석결과 목표모호성의 모든 차원이 PSM에 직접·간접적으로 부정적인 영향을 미치고 있다. 이러한 연구 결과는 PSM이 공공조직에 참여한 이후 조직의 목표 및 업무와 관련된 활동에 따라 높아지거나 낮아질 수 있다는 주장에 경험적인 증거로 제시할 수 있을 것으로 보인다. 특히 Perry and Wise(1990)가 처음 공직봉사동기를 개념적으로 정의할 때에는 유인-선발이론에 따라 공직봉사동기가 높은 사람이 공공조직에 입직하는 것을 전제하고 있었다. 하지만 이 연구의 결과에 의하면 PSM은 공직에 입직한 이후에도 조직 구조와 조직 목표, 조직 문화가 개인에게 내재화되면서 변화될 수 있음을 확인하였다.

특히 목표모호성의 하위차원 중 지시적 모호성이 다른 목표차원보다 PSM에 큰 영향을 미치고 있는 것은 조직 구성원들은 역할수행에 필요한 정보와 환경에 민감하게 반응하는 것으로 이해할 수 있다. 또한, Paarlbergm Perrym and Hondeghe(2008)이 주장하는 것처럼 공익 봉사라는 사명이 자신의 업무영역에서 분명하게 전환될 때 PSM을 통해 조직의 가치가 나타난다는 것을 경험적으로 보여주고 있다.

이 연구결과는 공공조직의 인적자원관리에 의미하는 바가 매우 크다. 유인-선발이론에 따라 공직봉사동기가 높은 사람이 공직에 들어온 이후 목표모호성, 업무 및 역할모호성, 제도적인 규제와 규칙으로 인해 공공의 이익에 봉사하려는 열정에 제약을 받게 된다면 공직봉사동기는 좌절하게 될 수도 있다. 반대로 조직의 사명과 비전에 공공가치가 명확하게 반영되도록 설정하고 이러한 가치에 대한 공무원들의 소통이 있을 때(김상묵, 2013: 280), 또 공직에서의 조직목표 달성을 위한 전문성을 쌓아갈 때 공직봉사동기는 높아질 수도 있어 공공관리의 방향을 제시해 줄 수 있다.

특히 예상과 달리 매개변수로 포함되었던 집권화, 공식화, 레드테이프의 관료제 조직구조 중 공식화만 공직봉사동기에 긍정적인 영향을 미치는 것은 주목할 만한 점이다. 최근의 많은 정부개혁이 자율성과 재량을 증가하여 유연한 조직구조를 만들고자 하는 방향으로 흘러가고 있는데 이것이 얼마나 동기부여에 의미가 있을지 의문을 제기해준다. Moynihan and Pandey(2007)의 주장처럼 계층제적인 집권화는 관료제 문화에서 발생하는 부정적인 효과를 통제할 수 있으며 안정성과 지속성, 예측가능성을 주기 때문에 오히려 동기부여에 긍정적인 효과를 줄 수도 있어 정부 개혁의 방향성에 대해 재고할 필요가 있음을 나타내준다.

“공직봉사동기는 입직 후 근무하는 도중에도 강해지는 것 같다. 공직 생활이 10여년이 지나갈 무렵부터 강한 신념이 생겼다. 나는 앞으로도 계속 공직에 종사할 것이며 나의 사명이 끝난 이후라도 내가 가진 것을 사회에 다시 돌려주고 싶다는 것이다. - 중략- 실제로 공직 입직 전에 가졌던 공직에 대한 관념은 실제 정부에서 근무하게 되면서 가지게 된 것과는 차이가 있다. 개인적으로는, 민간과 정부, 양 섹터 사이에는 차이가 있다는 생각이 더욱 강해졌다. 아무리 성공을 거둔 경영기법이라 하더라도 정부에 그대로 적용하는 것은 바람직 하지 않은 면도 있다”<sup>50)</sup>

는 중앙부처 공무원의 글에서도 나타나듯이 PSM은 조직사회화에 의해 변화할 수 있는 것으로 정태적인 것이 아니라 동태적인 개념으로 구체화되고 시간이 지남에 따라 성숙해 지는 것으로 볼 수 있다(배귀희, 2012: 492). 특히 조직 목표와 비전은 문제해결을 위해 협동과 노력을 조화시키는 구심점을 제공한다. 반대로 공유된 비전이 없다면 조직의 열정은 초점이 없어지거나 통합되지 않고 서로 다른 방향으로 흩어질 수 있다(김상묵, 2013: 280). 결국 조직목표의 구체성과 구성원 간의 공유가 중요함을 나타내준다.

50) 한국정책지식센터 2011년 12월 5일 포럼인 ‘공직봉사동기와 낭중지추(囊中之錘):보건복지부 L서기관의 사례를 중심으로(발제자: 배귀희)’의 토론문(행정안전부 K서기관)의 내용을 인용하였다.

## 제6장 결론

### 제1절 연구결과의 요약

공공조직과 관련하여 가장 잘 알려진 명제 중 하나는 공공조직이 민간 조직에 비해 목표가 더 모호하다는 ‘목표모호성’ 명제이다. 목표모호성 논쟁의 핵심은 목표모호성이 조직행태와 조직성가에 부정적인 영향을 미친다는 점이다. 이에 반해 조직의 목표모호성은 조직 내 재량과 의사소통을 증가시킬 수 있어 조직행태와 조직성가에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 주장도 제기되어 왔다. 이 연구는 이와 같은 이론적인 논쟁에 대한 경험적인 증거를 제시하기 위해 한국 중앙행정기관 공무원을 대상으로 목표모호성이 조직몰입, 직무만족, 공직봉사동기에 어떠한 영향을 미치는지, 목표모호성이 조직행태에 미치는 영향은 관료제 조직구조에 의해 매개되는 것은 아닌지, 관료제 내부의 관리적 직위에 따라 목표모호성의 하위차원이 미치는 영향은 다르게 나타나는 것은 아닌지에 관한 질문에 답을 찾는 과정으로 연구를 진행하였다.

분석결과 한국 중앙행정기관 공무원들은 목표모호성을 높게 인식할수록 조직몰입, 직무만족, 공직봉사동기에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 하지만 이런 결과는 목표모호성의 하위차원에 따라 다르게 나타났다. 목표모호성의 하위차원 별로 연구결과를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 목표모호성의 하위차원 중 구체적인 행동지침을 나타내는 지시적 모호성은 일관되게 조직몰입, 직무만족, 공직봉사동기에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 목표모호성 하위차원 간 조직행태에 미치는 영향력의 상대적인 크기에서도 가장 높은 비중을 차지하고 있었다. 이런 결과는 한국의 관료제적인 행정문화에서 비롯된 것으로 보인다. 형식주의가 강하게 나타나는 한국 관료제의 특성상 법규나 절차적인 규정의 준수 자체가 업무의 중요한 부분을 차지하고 있는데 자신이 수행하는 업무에 대한 명확

한 지침이 없을 때 조직에서 자신에게 기대한 역할과 행동이 무엇인지 몰라 역할모호성을 겪게 되며, 이러한 역할모호성은 긴장과 스트레스에 영향을 미치는 주요 요인이 되어 개인의 정서적인 감정 상태를 반영하는 조직행태에 부정적인 영향을 미쳤을 것이다.

사명이해 모호성은 조직몰입에서만 직접 부정적인 영향을 미치며 직무만족, 공직봉사동기에서는 직접효과가 나타나지 않았다. 하지만 관료제 조직구조인 집권화, 공식화, 레드테이프의 매개효과를 통해 간접적으로 조직행태에 부정적인 영향을 미치고 있다. 조직 리더의 입장에서 사명이해 모호성이 존재할 때 조직 활동이 의도한 것과 다른 결과가 나타나는 불확실성을 회피하기 위하여 의사결정 권한을 집권화하고 절차적인 규정과 규칙으로 조직 구성원의 행동을 통제하려는 경향이 강하게 나타난다. 또 조직 구성원은 계층제적인 통제시스템에 따라 경직적인 행동을 하므로 조직의 긍정적인 사명이 무엇인지 알지 못하더라도 자신이 처해있는 직무 수행에는 문제가 없을 것이기 때문에 이 같은 결과가 나타났을 것이다.

평가적 모호성은 직무만족과 공직봉사동기에는 직접적으로 부정적인 영향을 미치지만, 조직몰입에는 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 객관적인 성과지표에는 효율성, 효과성과 같은 경제적인 가치 이외에 정부조직이 추구하는 다른 가치에 대한 평가가 나타나지 않는다. 그렇기 때문에 사회에 중요한 가치를 위해 일하는 데에서 조직에 매력을 느끼고 조직에 헌신하려는 개인에게 평가적 모호성은 조직몰입의 큰 영향요인이 아닌 것으로 이해할 수 있다. 마지막으로 우선순위 모호성은 조직몰입, 직무만족, 공직봉사동기에 직접적으로 부정적인 영향을 미치고 있었지만, 관료제 조직구조의 매개효과는 공식화에서만 나타났다.

한편 목표모호성이 관료제 조직구조인 집권화 및 레드테이프와 정(+)의 관계를 가지는 것은 목표모호성이 관료제의 병리현상을 증가시킨다는 Thomson(1961)의 주장에 경험적인 증거를 제시하고 있다. 하지만 목표모호성이 공식화에는 부정적인 영향을 미치고 있는 것은 가설의 예상과 다른 결과로 흥미로운 발견이다. 이러한 결과는 공무원들이 공식적인 절차

와 규칙, 법규를 조직목표로 인식하고 목표가 모호하다는 것을 공식적인 절차와 규칙이 없는 것으로 이해하여 목표모호성과 공식화가 부(-)의 관계가 나타난 것으로 해석할 수도 있다. 이러한 결과는 향후 목표모호성과 공식화의 관계에 대해 더 많은 논의가 필요함을 시사해준다.

관료제 내부의 관리적 지위에 따라 평가적 모호성과 우선순위 모호성이 조직행태에 미치는 영향은 다르게 나타나고 있어 목표모호성과 조직행태의 관계는 관리적 직위에 따라 조절효과가 있음을 확인하였다. 이 같은 결과는 정부 관료제의 관료들은 계층구조에서 자신의 위치에 따라 행동결정방식과 조직목표의 영향이 다르다는 Wilson(1989)의 주장에 대한 경험적인 증거를 제공하고 있다. 특히 6급 이하의 집행관료에서는 평가적 모호성이 조직몰입과 직무만족에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 실무직 집행관료는 개별적이고 구체적인 정책추진과 집행을 담당하기 때문에 업무의 정형화가 높은 편이다. 따라서 집행관료에게는 업무 자체에 대한 지식과 정보가 중요하며 업무현장에서 자신이 무엇을 해야 하는지, 업무를 평가할 수 있는 객관적인 기준이 있는지, 목표달성 정도가 보상으로 이어질 것이라는 기대가 있을 때 자신의 직무에 더 만족하고 조직의 가치와 목표에 몰입하는 것으로 보인다.

반면 5급 이상의 중간관리자에서는 우선순위 모호성이 조직몰입과 직무만족에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이들은 집행관료와 다른 상위 수준에서 정책을 다루고 부처의 거시적인 정책방향을 실질적인 정책으로 기획하고 관련 업무를 총괄하는 위치에 있다. 따라서 중간관리자들은 다양한 업무를 동시에 처리해야 할 위치에 있으므로 조직의 사명이 무엇인지 알고 자신이 어떤 역할을 해야 하는지 분명할지라도 다양한 목표 간에 갈등 상황에 부딪칠 수 있고 이에 심리적인 부담감을 느낄 수 있어 집행관료와 다른 결과가 나타난 것으로 보인다. 한편 조직몰입, 직무만족과는 달리 공직봉사동기에서는 관리적 직위에 따른 유의미한 조절효과가 나타나지 않았다.

마지막으로 공직봉사동기의 경우 Perry and Wise(1990)의 가설처럼 공



직에 입직하기 전에 형성된 요인이지만 입직한 이후에도 조직목표와 조직 구조에 따라 변화할 수 있는 동태적인 개념이라는 것을 확인할 수 있었다. 특히 성과-보상의 연계가 어려운 공공조직에서 조직 목표가 구성원의 공직봉사동기와 관련이 있다는 것은 인적자원관리 방향을 설정하는데 유용한 정보를 제공해 줄 수 있을 것이다.

## 제2절 연구의 이론적·정책적 함의

조직목표는 구성원의 행동이 어떻게 조직성과와 관련이 있는지 개인의 업무성과에 대해 어떻게 평가하고 보상할지를 구체화해줌으로써 조직과 개인을 연결해주는 연결고리 역할을 하고 있다. 하지만 공공조직은 민간 조직에 비해 성과평가가 어렵고 성과를 보상으로 연계하는 것도 복잡하며, 성과평가가 가능하다고 하더라도 민간조직과 같이 단기적인 수익에 의존하는 것이 아닌 장기적인 관점에서 바라봐야 할 때가 많다. 특히 공공조직의 목표모호성은 경제적 동기부여이론에서 가정하는 목표와 성과, 이에 따르는 보상으로 이어질 것이라는 기대가 충족되는 것을 어렵게 만들고 있다. 공공조직의 목표모호성이 개인의 조직행태에 어떤 영향을 미치는지를 분석한 이 연구는 다음과 같은 이론적·정책적 시사점을 제공해 줄 수 있다.

첫째, 이론적인 관점에서 목표모호성의 인식이 높아질수록 조직몰입, 직무만족, 공직봉사동기에 부정적인 영향을 미치고 있다는 연구결과는 목표모호성의 이론적인 논쟁에 대한 경험적인 증거를 제시하고 있다. 이는 합리성과 개인주의 성향이 강한 미국과 달리 유교적 가치관과 공동체를 지향하는 한국의 행정 환경에서도 목표모호성 이론을 확장해서 적용할 수 있는 가능성을 나타내준다. 또 그동안 블랙박스(black box)로 여겨졌던 목표모호성 이론과 현실의 불일치의 간극을 줄여갈 수 있는 실마리를 제공해 줄 수 있을 것으로 기대된다. 특히 ‘유교적 목민관’, ‘관존민비’와 같은 한국 행정문화의 특성과 공직에서의 특권의식, 권위, 인정 같은 심리적

요인을 중요하게 여기는 한국 공무원에게서도 조직의 목표모호성 인식이 조직행태를 설명하는 데 중요한 역할을 한다는 것은 정부의 공공관리 방향을 설정하는데 유용한 정보를 제공해준다.

둘째, 목표모호성의 하위차원에 따라 조직몰입, 직무만족, 공직봉사동기에 미치는 영향이 다르게 나타나고 있지만, 지시적 모호성이 일관되게 조직행태를 설명하는데 유의미한 영향을 미치는 것은 조직관리 및 인사관리에 시사하는 바가 매우 크다. 개인은 조직의 사명(mission)과 같은 거시적인 목표보다 업무와 직접 관련이 있는 일상적인 행동지침이나 업무방법을 나타내는 미시적인 목표에 더 민감하게 반응하고 이것은 조직행태를 설명하는데 중요한 요인임을 알 수 있었다. 명확한 정(+)의 관계를 나타내는 것은 아니지만, 직무에 만족하고 조직에 몰입하는 개인은 조직의 궁극적인 목표달성을 위해 더 열심히 노력할 개연성이 크고, 높은 조직성으로 이어지게 된다. 따라서 지시적 모호성을 방지하는 것이 긍정적인 조직행태를 가지는데 중요한 요인이 되므로 향후 정부 조직의 업무 설계 및 인적자원 관리를 위한 전략으로 활용할 수 있을 것이다.

한편 관료제의 병폐로 지적됐던 절차적 규칙과 규정이 조직행태에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 예상과는 달리 공식화가 조직행태에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것은 주목할 만한 발견이다. 최근의 많은 정부개혁이 성과향상을 위해 권한위임과 참여적 관리방식을 도입하여 신축적이며 유연한 조직구조로 변화시키려는 흐름이 지속되고 있다. 하지만 행정적인 책임성을 저야 하는 공무원들은 공식화된 절차적 규정과 규칙준수를 통해 업무의 안정성과 예측가능성을 확보하고 자신의 행동에 대한 안전장치로 작용할 수 있을 때 조직몰입, 직무만족, 공직봉사동기에 긍정적인 태도를 나타내었다. 이러한 결과는 정부개혁의 방향성을 제고해볼 필요가 있음을 알려준다. 또한 업무의 예측가능성과 안정성 등 물리적인 업무조건이 조직행태를 설명하는데 많은 정보를 제공해주고 있어 Max Weber의 관료제 이론은 여전히 조직 관리에 유용한 수단임을 확인할 수 있었다.

마지막으로 목표는 계층제적인 특징을 가지고 있다. 하위목표는 상위목

표를 달성하는 수단이 되며, 상위목표는 최상위목표를 달성하는 수단이 되어 사슬과 같이 연결되어있다. 또 조직목표는 상위로 올라갈수록 소수의 추상적인 목표를 나타내며 하위로 내려올수록 다수의 구체적인 목표를 나타내는 피라미드 구조의 위계적 특성이 있다. 마찬가지로 정부 관료제의 내부구조도 피라미드의 계층제로 이루어져 있다. 이 연구에서는 목표 계층제와 관료제 계층제가 상호 관련이 있고, 계층제의 관리적 직위에 따라 목표보호성의 하위차원이 조직행태에 미치는 영향이 다르게 나타나는 것은 계층제의 위치에 따라 차별화된 인적자원관리 전략을 세울 필요가 있음을 시사해준다.

### 제3절 연구의 한계 및 향후 연구과제

이 연구는 목표보호성과 조직행태의 관계에 관한 경험적인 분석을 했는데 연구의 중요한 함의가 있으나 다음의 몇 가지 측면에서 연구의 한계가 있다. 우선, 이 연구의 분석 자료는 개인 설문자료에 기초하였기 때문에 측정변수의 타당성과 신뢰성에서 문제가 발생할 수 있다. 특히 독립변수와 종속변수가 모두 동일한 설문자료로 구성되었으므로 동일방법편의(common method bias)가 발생할 여지가 있다. 이 연구에서는 동일방법편의를 진단하고 통제하려는 방법론을 활용하였지만, 여전히 이 문제에서 자유로울 수 없다는 한계가 있다. 따라서 향후 Jung(2013)의 시도처럼 객관적인 자료와 주관적인 자료를 모두 활용하여 목표보호성을 측정함으로써 동일방법편의의 가능성을 최소화하고 목표보호성과 조직행태의 관계를 면밀하게 분석해 볼 필요가 있다.

둘째, 이 연구는 목표보호성의 하위차원을 단일 설문항목으로 측정하여서 단일 조작화의 문제를 가지고 있어 구성개념 타당성에 제약이 생기게 된다. 또 대부분 변수는 선행연구를 중심으로 측정문항을 구성하려고 노력하였지만, 분석 자료에 포함된 문항을 위주로 변수의 측정항목을 구성하였기 때문에 선행연구에서의 측정과 달리 측정문항이 축소된 변수가 있고 이것은 관계 추정에서 오차가 발생할 여지가 있어 측정상의 한계를 가지고 있다.

셋째, 이 연구는 한국 중앙행정기관 공무원을 대상으로 하였는데, 공공성의 정도가 다르고 정책적인 역할이 다른 지방정부, 준정부조직, 비영리조직 등을 대상으로 했을 때도 유사한 결과가 나오는지 연구를 확장해서 적용해 볼 필요가 있다. 한국의 정부조직은 다른 국가의 정부조직과 구별되는 특성이 있다. 그 예로 국민관적 관료관, 관존민비 사상을 들 수 있다. 이런 행정환경에서 발견되는 조직목표와 조직행태의 관계는 다른 공공조직과 다른 결과를 가질 수 있기 때문이다. 또 지방정부는 정책적인 역할에서 중앙정부와 다르고 중앙정부에 비해 대민접촉 업무가 많으므로 목표모호성에 관한 인식이 중앙정부 공무원들과는 다르게 나타날 수 있기 때문이다.

넷째, 이 연구에서는 조직행태에 영향을 미칠 수 있는 인간관계 측면을 고려하지 않았다. 조직에서 의사결정의 참여와 동료 간의 인간관계는 성과향상에 중요한 요인이 된다. Hawthorne연구 이후 조직 내 인간적인 가치의 중요성을 강조하는 인간관계론적 시각은 공공조직 관리에도 중요한 의미를 지니고 있다(Jung and Lee, 2012). 하지만 이 연구에서는 인간관계적 특징이 조직행태에 영향을 미침에도 불구하고 이를 포함하지 않았다. 따라서 향후 연구에서는 목표모호성이 조직 내 인간관계와 조직문화에 미치는 영향을 분석한다면 목표모호성 이론의 정교화와 공공관리의 학문적인 발전에 공헌을 할 수 있을 것으로 기대된다.

## 참 고 문 헌

### <국내문헌>

- 강성철·김판석·이종수·진재구·최근열. (2011). 「새인사행정론」 전정7판 서울: 대영문화사.
- 고길곤. (2014). 「통계학의 이해와 활용」 서울: 문우사.
- \_\_\_\_\_. (2011). 전문가로서 공직가치를 찾아가는 한 여성 행정안전부 공무원의 성장에 관한 사례연구. 서울대학교 한국정책지식센터 제 580회 「정책&지식」 포럼(2011.10.24.) 발제문.
- 고길곤·박치성. (2010). 대학생의 직업선택동기와 공직동기. 「행정논총」, 48(2): 339-368.
- 고정욱. (2006). 직무스트레스와 산출간 관계에서의 조직몰입의 조절역할: 지방자치단체 공무원을 중심으로. 「한국행정학보」, 40(2): 147-166.
- 김병섭. (1995). 행정조직의 레드테이프: 민간조직과의 비교. 「한국행정학보」, 30(3): 1-17.
- 김상묵. (2005). 공직선택동기와 공무원의 행태. 「한국행정연구」, 14(2): 297-325.
- \_\_\_\_\_. (2012). 유학사상과 공공봉사동기와의 관계. 「한국정책연구」, 12(2): 79-98.
- \_\_\_\_\_. (2013) 「한국인의 공직봉사동기-세계적보편성과 한국적 특수성-」 서울: 집문당.
- 김서용. (2009). 일반논문 : 공직동기의 결정요인에 대한 실증분석. 「행정논총」, 47(2): 181-209.
- 김서용·조성주·박병주. (2010). 공직동기(PSM)의 선행요인: 사회화 요인의 비교분석. 「한국행정학보」, 44(1): 147-177.
- 김영호·류은영·이경호·서영석. (2010). 한국 중앙행정기관의 조직구조와 조

- 직몰입 및 직무만족과의 관계 분석 : 구조방정식모형을 적용하여. 「한국정책과학학회보」, 14(4): 317-341.
- 김호정. (2004). 조직구조와 조직효과성. 「한국조직학회보」, 1(2): 25-56.
- \_\_\_\_\_. (2000). 공무원과 회사원의 동기부여 요인 비교. 「한국행정논집」, 12(2): 265-285.
- 김호균·김정인. (2013). 미국 NPO 조직에서의 조직공정성, 조직몰입, 조직시민행동간 관계고찰; 교차수준 분석 (cross-level study) 을 중심으로. 「한국행정학보」, 47(2): 161-187.
- 류은영·류병곤. (2012). 공,사조직의 조직구조와 조직효과성간의 비교 연구 : 다차원적 조직몰입의 매개효과 검증. 「지방정부연구」, 16(3): 437-468.
- 박천오·박경효. (2002). 「한국 관료제의 이해」 서울: 법문사.
- 박천오. (2012). 「한국 정부관료제」 서울: 법문사.
- 박풍식·정동섭·류태모·송경수. (2010). 제약산업의 전략, 영업사원역량, 조직구조가 경영성과에 미치는 영향. 「한국인적자원관리학회」, 16(3): 101-122.
- 방하남·김상욱. (2009). 직무만족도와 조직몰입도의 결정요인과 구조분석. 「한국사회학」, 43(1): 56-88.
- 배귀희. (2012). 과정추적 방법을 통한 공직봉사동기와 낭중지추의 관계에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 22(4): 473-495.
- \_\_\_\_\_. (2011). 공직봉사동기와 낭중지추 : 보건복지부 L 서기관의 사례를 중심으로. 서울대학교 한국정책지식센터 제 592회 「정책&지식」 포럼(2011.12.5.) 발제문 및 토론문.
- 배병렬. (2014a). 「LISREL 9.1 구조방정식 모델링 -원리와 실제」 서울: 청람.
- \_\_\_\_\_. (2014b). 「Amos 21 구조방정식 모델링 -원리와 실제」 서울: 청람.
- 사공영호. (1998). 가부장적 행정문화 속에서의 규제기관 및 관료의 포획

- 현상. 「한국행정학보」, 32(2): 113-129.
- 송미연·전영한. (2014). 조직관리와 직무만족: 한국의 교육기관에 대한 위계적 선형모형(HLM) 분석. 「한국행정학보」, 48(4).
- 송성화·전영한. (2012). 계층제인가 네트워크인가? - 한국의 정책집행구조에 관한 법률분석. 「한국사회와 행정연구」, 23(3): 63-86
- 신황용·이희선. (2013). 조직공정성과 조직몰입 및 혁신적 업무행동 간의 구조적 인과관계 분석. 「한국행정학보」, 47(3): 157-179.
- 심준섭. (2013). 「구조방정식모형 -이해와 활용-」 서울: 법문사.
- 오석홍. (2009). 「조직이론」 제 6판. 서울: 박영사.
- 오석홍 외. (2011). 「조직학의 주요이론」 제 4판. 서울: 법문사 .
- 오세영·권영상·이수영. (2014). 중앙정부 공무원의 자화상: 세대 간 조직몰입 영향요인에 대한 비교 연구. 「한국인사행정학회보」, 13(1): 31-62.
- 오재록·전영한. (2012). 관료적 자율성의 두 얼굴: 한국 중앙행정기관 실증 분석. 「행정논총」, 50(3): 153-174.
- 우종필. (2012). 「구조방정식 모형의 개념과 이해」 서울: 한나래아카데미.
- 이근주. (2005a). 공공봉사동기와 공무원의 업무성과. 「한국사회와 행정연구」, 16(1): 81-104.
- \_\_\_\_\_. (2005b). 공사부문 종사자간 동기요인의 차이분석: PSM을 활용하여. 「한국행정연구」, 14(2): 71-99.
- \_\_\_\_\_. (2012). 동기이론의 새로운 접근: 공공봉사동기. 「인사행정」 서울: 행정안전부, 2(1): 44-47.
- 이근주·이혜윤. (2007). 보상 유형에 대한 차별적 기대가 공무원의 성과에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국행정학보」, 41(2): 117-140.
- 이용규·이성로. (2002). 관료와 규제개혁. 「행정논총」, 40(2): 111-133
- 이종수. (2010). 조직혁신문화가 조직구조와 직무만족에 미치는 영향. 「국가정책연구」, 24(1): 29-53.

- \_\_\_\_\_. (1997). 공공조직, 민간조직 종사자들간의 욕구체계 비교분석과 정책적 함의 - 효과적 인력관리를 위한 인센티브의 운용 관점에서. 「사회과학논집」, 28: 149-168.
- 이종수·윤영진·곽채기·이재원 외. (2014). 「새행정학 2.0」 서울: 대영문화사.
- 이희연·노승철. (2013). 「고급통계분석론 - 이론과 실습-」 제 2판 서울: 문우사
- 장현주·은재호. (2012). 갈등관리방식이 조직효과성에 미치는 영향: 개인특성요인의 조절효과를 중심으로. 「행정논총」, 50(4): 23-51.
- 정광호·김태일. (2003). 공공부문 조직과 민간기업 조직의 직무만족도 비교 분석. 「한국정책학회보」, 12(3): 1-29.
- 정광호·조경호. (2005). 목표관리제의 주요 쟁점과 과제: Robert Behn의 공공관리 주요 질문들(The Big Questions of Public Management)을 중심으로. 「행정논총」, 41(3): 155-187.
- 조석준·임도빈. (2010). 「한국행정조직」 서울:법문사.
- 조선일. (2013). 엘리트 공무원 김교육 - 전문성과 창의성, 그리고 토론을 통한 정책대안 마련-. 「공직사회의 낭중지추를 찾아서」: 139-159. 서울: 법문사
- 전영한. (2004a). 공공조직의 목표모호성: 개념, 측정 그리고 타당화. 「한국행정학보」, 38(5): 49-66.
- \_\_\_\_\_. (2004b). 목표 모호성이 관료주의문화에 미치는 영향. 「행정논총」, 42(4): 1-21.
- \_\_\_\_\_. (2009). 공공,민간조직 비교연구 메타분석: Sayre명제의 재검증. 「행정논총」, 47(2): 61-93.
- 정우일. (2006). 「공공조직론」 서울: 박영사.
- 주효진. (2004). 조직구조, 조직문화 및 조직효과성의 관계에 관한 연구: 업무특성별 기관분류를 중심으로. 「행정논총」, 42(2): 29-53.
- 최낙범·엄석진. (2013). 조직공성성 인식이 조직몰입에 미치는 영향: 경찰



- 조직에서의 상호작용 공정성을 중심으로. 「한국행정학보」, 47(3): 181-212.
- 최병선. (1992). 「정부규제론」 서울: 법문사.
- 최무현·조창현. (2013). 공무원의 공공봉사동기와 직무태도에 대한 실증적 연구: 직무만족과 조직몰입을 중심으로. 「지방정부연구」, 17(1): 343-366.
- 최상진. (2012). 「한국인의 심리학」 서울: 학지사.
- 한봉주. (2010). 조직문화와 리더십이 구성원의 행태에 미치는 영향연구 : 조직유형별 비교. 「한국행정연구」, 19(1): 201-240.
- 한에스터·이근주. (2012). 조직경험과 업무특성이 PSM(공공봉사동기)에 미치는 영향에 대한 분석. 「행정논총」, 50(2): 89-112.
- 한인수. (2002). 조절회귀분석의 통계적 검정력에 대한 연구. 「노사관계연구」, 13: 143-161.
- 함요상·안병철·한인섭·김정렬. (2005). 신공공관리적 행정개혁의 도입과 레드테이프의 수준 변화 - 우리나라 공공조직과 민간조직간의 상대적 차이 비교-. 「한국행정논집」, 18(3): 649-673.
- 함종석. (2010). 「행정에 관한 공무원 인식조사」 한국행정연구원.

## <국외문헌>

- Andrews, Rhys, Boyne, George A. and Walker Richard M.(2006). Subjective and Objective Measures of Organizational Performance: An Empirical Exploration. In *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*. ed. George A. Boyne, Kenneth J. Meier, Laurence J. O'Toole. and Richard M. Walker. Cambridge: Cambridge University Press.

- Angle, Harold L. and Perry, James L.(1981). An Empirical Assessment of Organizational Commitment and Organizational Effectiveness. *Administrative Science Quarterly*, 26(1): 1-14.
- Balfour, D. L. and B. Wechsler.(1996). Organizational commitment: Antecedents and outcomes in public organizations. *Public Productivity & Management Review*, 19(3): 256-277.
- \_\_\_\_\_. (1991). Commitment, performance, and productivity in public organizations. *Public Productivity & Management Review* 14(4): 355-367.
- \_\_\_\_\_. (1990). Organizational commitment: A reconceptualization and empirical test of public-private differences. *Review of Public Personnel Administration*, 10(3): 23-40.
- Baldwin, J. Norman.(1987). Public versus private: Not that different, not that consequential. *Public Personnel Management*, 16(2) :181 - 93.
- Bandura, Albert (1989). Self-regulation of motivation and action through internal standards and goal systems. In Pervin, Lawrence A. (Ed), *Goal concepts in personality and social psychology*.(pp. 19-85). Hillsdale, NJ, England: Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
- Bass, Bernard M., Avolio, Bruce J., Jung, Dong I., Berson, Yair (2003). Predicting Unit Performance by Assessing Transformational and Transactional Leadership. *Journal of Applied Psychology*, 88(2): 207 - 218.
- Bastien, J. (2009). Goal ambiguity and informal discretion in the implementation of public policies: the case of Spanish immigration policy. *International Review of Administrative*

- Sciences*, 75(4): 665-685.
- Baron, Reuben M. and Kenny, David A. (1986). The Moderator-Mediator Variable Distinction in Social Psychological Research: Conceptual, Strategic, and Statistical Considerations. *Journal of Personality and Social Psychology*. 51(6): 1173-1182.
- Behn, Robert D. (1995). The big questions of public management. *Public Administration Review*, 55(4): 313-324.
- Bourgeois, L. J. (1980). Performance and Consensus. *Strategic Management Journal*, 1(3): 227-248.
- Boyne, G., Meier, K., O'Toole, L. J and Walker, R. (2006). *Public Service Performance*. Cambridge University Press.
- Boyne, George A. (2002). Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales. *Public Money & Management*, 22(2): 17-24.
- Boyne, G. and Walker, R. (2005). Introducing the "Determinants of Performance in Public Organizations" Symposium. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4): 483 - 488.
- Bozeman, Barry. (1993). A Theory of Government 'Red tape'. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3): 273-304.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice-Hall.
- Bozeman, Barry and Rainey, Hal G. (1998). Organizational Rules and the "Bureaucratic Personality. *American Journal of Political Science*, 42(1): 163-189.

- Bozeman, Barry and Scott, P. (1996). Bureaucratic Red Tape and Formalization: Untangling Conceptual Knots. *American Review of Public Administration*, 26(1): 1-17.
- Buchanan, B. (1974). Government Managers, Business Executives, and Organizational Commitment. *Public Administration Review*, 34(4): 339 - 347.
- \_\_\_\_\_. (1975). 'Red Tape and the Service Ethic: Some Unexpected Differences Between Public and Private managers. *Administration and Society*, 6(4): 423 - 438.
- Buelens, Mrc and Van den Broeck, Hermen (2007). An Analysis of Differences in Work Motivation between Public and Private Sector Organizations. *Public Administration Review*, 67(1): 65 - 74.
- Bressers, H and L. O'Toole, J. Jr (1998). The Selection of policy Instrument: a Network-based Perspective. *Journal of Public Policy*, 18(3): 213-239.
- Brewer, G. A. (2000). A Portrait of Public Servants: Empirical Evidence from Comparisons with Other Citizens. Ph. D. dissertation, University of Georgia.
- Brewer, G. A., and Selden, S. C. (2000). Why elephants gallop: Assessing and predicting organizational performance in federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4): 685 - 712.
- \_\_\_\_\_. (1998). Whistle Blowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(3): 413-439.
- Caillier, James. G. (2014). Does Public Service Motivation Mediate the Relationship between Goal Clarity and both Organizational

- Commitment and Extra Behaviors?. *Public Management review*, 70(5): 701-709.
- Camilleri, E. (2007). Antecedents Affecting Public Service Motivation. *Personnel Review*, 36(3): 356 - 377.
- Campbell, John P. (1977). On the Nature of Organizational Effectiveness. In *New Perspectives on Organizational Effectiveness*. Paul S. Goodman, Johannes M. Pennings, and Associates. eds.. San Francisco: Jossey-Bass. 13-62.
- Cho, Kyung-Ho and Lee, Seok-Hwan (2001). Another Look at public-private distinction and organizational commitment : A cultural explanation. *International Journal of Organizational Analysis*, 9(1): 84-102.
- Chun, Young Han and Rainey, Hal. G. (2005a). Goal Ambiguity in U.S. Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1): 1-30.
- \_\_\_\_\_. (2005b). Goal Ambiguity and Organizational Performance in U.S. Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4): 529-557.
- Chun, Young Han (2003). Goal Ambiguity in Public Organizations: Dimensions, Antecedents, and Consequences. Ph. D. dissertation, University of Georgia.
- Daft, Richard L. (2010). Understanding the Theory and Design Organizations. 번역본. 「조직이론과 설계」. 서울: 한경사.
- Davis, Randall S. and Stazyk, Edmund C. (2014). Developing and Testing a New Goal Taxonomy: Accounting for the Complexity of Ambiguity and Political Support. *Journal of Public Administration Research and Theory*. doi: 10.1093/jopart/muu015 First published online: April 11, 2014
- DeHart-Davis, Leisha, Davis, Randall S. and Mohr, Zachary (2014).

- Green Tape and Job Satisfaction: Can Organizational Rules Make Employees Happy?. *Journal of Public Administration Research and Theory*. doi: 10.1093/jopart/muu038 First published online: August 7, 2014.
- DeHart-Davis, Leisha and Pandey ,Sanjay K. (2005). Red Tape and Public Employees: Does Perceived Rule Dysfunction Alienate Managers?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1): 133-148.
- Dess, G. G., Miller, A. (1993). *Strategic Management*. McGraw-Hill, New York.
- Downs, A.(1967). *Inside Bureaucracy*. Boston, Mass:Little, Brown and Co.
- Dilulio, John D. Jr(1994) Principled Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(3): 277-318.
- Ehrgott, Matthias, Reimann, Felix, Kaufmann1, Lutz and Carter, Craig R. (2013). Environmental Development of Emerging Economy Suppliers: Antecedents and Outcomes. *Journal of Business Logistics*, 34(2): 131 - 147.
- Feeney, M. K. and DeHart-Davis, L. (2009) Bureaucracy and Public Employee Behavior: A Case of Local Government. *Review of Public Personnel Administration*, 29(4): 311 - 26.
- Fischer, Ronald and Mansell, Angela (2009). Commitment across cultures: A meta-analytical approach. *Journal of International Business Studies*, 40: 1339-1358.
- Frederickson, H. G. and Smith, K. B. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Westview Press.
- Friedman, B(2006). Policy Analysis as Organizational Analysis. In *The*

*Oxford Handbook of Public Policy. New York: Oxford University Press.*

- Gabris, Gerald T. and Simo, Gloria(1995). Public Sector Motivation as an Independent Variable Affecting Career Decisions. *Public Personnel Management*, 24(1): 33-51.
- Glisson, Charles and Durick, Mark (1988). Predictors of Job Satisfaction and Organizational Commitment in Human Service Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 33(1): 61-81.
- Golden, Marissa Martino (1992). Exit, Voice, Loyalty., and Neglect: Bureaucratic Responses to Presidential Control During the Reagan Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2(1): 29-62.
- Gruneberg, M. M. (1979). *Understanding Job Satisfaction*. The Macmillan Press Ltd, London.
- Hall. T. E. and L. O'Toole, J. Jr.(2000) Structures for policy implementation: An analysis of natural legislation, 1965-1966 and 1993-1994. *Administration & Society*, 31(6): 667-686.
- \_\_\_\_\_. (2004). Shaping Formal Networks Through the Regulatory Process” *Administration & Society*, 36(2): 186-206.
- Hicklin, Alisa, O'Toole, L. J. Jr, and Meier, Kenneth J. (2008). Serpent in the sand : Managerial Networking and nonlinear influence on organizational performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2): 253-273.
- Hill, Eliadis. P, M.M and Howlett. M.(2005). *Designing Government : From Instrument to Governance*. McGill-Queen's

University Press.

- Houston, David J. (2000). Public-Service Motivation: A Multivariate Test. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4): 713-728.
- Hrebiniak, Lawrence G. and Alutto, Joseph A.(1972). Personal and Role-Related Factors in the Development of Organizational Commitment. *Administrative Science Quarterly*, 17(4): 555-573.
- Jung, Chan Su (2011). Organizational Goal Ambiguity and Performance: Conceptualization, Measurement, and Relationships. *International Public Management Journal*, 14(2) :193-217.
- \_\_\_\_\_. (2012). Why are goals important in the public sector? Exploring the benefits of goal clarity for reducing turnover intention. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1) :209-234.
- \_\_\_\_\_. (2013). Organizational Goal Ambiguity and Job Satisfaction in the Public Sector *Journal of Public Administration Research and Theory*, doi: 10.1093/jopart/mut020 First published online: April 1, 2013.
- Jung, Chan Su and Lee, Soo-Young (2012). The Hawthorne Studies Revisited: Evidence From the US Federal Workforce. *Administration & Society*, published online before print 8 October 2012.
- Jung, Chan Su and Rainey, Hal. G. (2010). Goal ambiguity research in government In *Public management and Performance : research Direction*. 34-59. Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (2011). Organizational Goal Characteristics and Public Duty Motivation in U.S. Federal Agencies. *Review of Public*



- Personnel Administration*, 31(1): 28 - 47.
- Khan, R. L., Wolfe, D. M., Quinn, R. P., Snoek, J. D. & Rosenthal, R. A. (1964). *Organizational Stress: Studies in Role Conflict and Ambiguity*. New York: Wiley.
- Kelemen, Mihaela (2000). Too Much or Too Little Ambiguity: The Languange of total Quality Management. *Journal of Management Studies*, 37(4): 483-498.
- Kim, Sangmook (2005). Individual-level factors and organizational performance in government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2): 245-262.
- \_\_\_\_\_. (2009). Testing the structure of public service motivation in Korea: A research note. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4): 839-851.
- Kim, S. and W. Vandenabeele (2010). A strategy for building public service motivation research internationally. *Public administration review*, 70(5): 701-709.
- Kim, S., et al. (2013). Investigating the structure and meaning of public service motivation across populations: Developing an international instrument and addressing issues of measurement invariance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1): 79-102.
- Lan, Zhiyong Lan and Rainey, Hal G. (1992). Goals, Rules, and Effectiveness in Public, Private, and Hybrid Organizations: More Evidence on Frequent Assertions About Differences. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2 (1): 5-28.
- Lewis, Gregory B. and Frank, Sue A. (2002). Who Wants to Work for the Government?. *Public Administration Review*, 62(4): 395

- Light, Paul C. (2002). *The Troubled State of the Federal Public Service*. Washington. DC: The Brookings Institution's Center for Public Service. Available at [www.brookings.edu/media/research/files/papers/2002/6/27](http://www.brookings.edu/media/research/files/papers/2002/6/27).
- Lipsky, M. (1980) *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation
- Lee, Jung Wook , Rainey, Hal. G. and Chun, Young Han. (2009). Of Politics and purpose: Political salience and goal ambiguity of US federal agencies. *Public Administration*, 87(3): 457-484.
- \_\_\_\_\_. (2010). Goal Ambiguity, Work Complexity, and Work Routineness in Federal Agencies. *The American Review of Public Administration*. 40(3): 284-308.
- Locke, Edwin A., and Latham, Gary P. Latham (2002). Building a practically useful theory of goal setting and task motivation: A 35-year odyssey. *American Psychologist*, 57(9): 705 - 17.
- Lowi, Theodore J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4): 298-310.
- \_\_\_\_\_. (1979). *The end of liberalism*. New York: W. W. Norton.
- Lynn, Laurence E. (1981). *Managing the public's business: The job of the government executive*. New York: Basic Books.
- Lynn, Laurence. E., Heinrich, C. J. and Hill, C. J. (2001). *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*, Washington, DC: Georgetown University Press.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Studying and Public Management Why? How?.* In *Governance and Performance New Perspectives*. Georgetown University Press. Washing D. C.
- March, James a. and Olsen, Johan P. (1976). *Ambiguity and choice in*

*organizations*. Bergen etc.: Universitetsforlaget.

- Markovits, Yannis, Davisa,, Ann J. Fayb, Doris Fayb and Dick, Rolf van (2010). The link between job satisfaction and organizational commitment: Differences between public and private sector employees. *International Public Management Journal*, 13(2): 177-196.
- Mathieu, John E., Zajac, Dennis M. (1990). A review and meta-analysis of the antecedents, correlates, and consequences of organizational commitment. *Psychological bulletin*, 108(2): 171-194.
- MacDonald, D. S. and Clark, D. N. (1996). *The Koreans: Contemporary politics and society*. Boulder, CO: Westview press.
- Maynard-Moody, Steven., and Portillo, Shannon (2010). Street-level bureaucracy theory. In *The Oxford Handbook American Bureaucracy*.
- Meier, Kenneth J. (1985). *Regulation: Politics, Bureaucracy and Economics* S. Martin's Press Inc New York.
- Meier, Kenneth J. and Bohte, John (2007). Politics and The Bureaucracy: Policymaking in the fourth branch of Government. 5<sup>th</sup> ed. Thomson Wadsworth.
- Meier, Kenneth J. and O'Toole, L. J., Jr (2001) Managerial Strategies and Behavior in Networks: A Model with Evidence from U.S. Public Education. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 11(3): 271 - 293.
- \_\_\_\_\_. (2003). Public Management and Educational Performance: The Impact of Managerial Networking. *Public Administration Review*, 63(6): 689 - 699.
- \_\_\_\_\_. (2008) Management Theory and Occam's Razor: How Public Organizations Buffer the Environment. *Administration &*

*Society*, 39(8): 931 - 958.

- Meier, Kenneth J. and Favero, Nathan and O'Toole, Laurence J. (2013). Goal ambiguity and performance: The effect of employee consensus regarding organizational goals. In: 71st Annual Midwest Political Science Association Conference, Chicago, 11-14 April 2013 (pp.1-21).
- Meyer, J. P., Stanley, D. J., Herscovitch, L., and Topolnytsky, L. (2002). Affective, continuance, and normative commitment to the agency: A meta-analysis of antecedents, correlates, and consequences. *Journal of Vocational Behavior*, 61(1): 20-52.
- Meyer, John P., and Natalie Allen (1991). A three-component conceptualization of organizational commitment. *Human Resource Management Review*, 1(1): 61 - 89.
- Michael, James and Yukl, Gary (1993). Managerial Level and Subunit Function as Determinants of Networking Behavior in Organizations. *Group & Organization Management*, 18(3): 328-351.
- Miller, Gary (2000). Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 289-328.
- Moe, Terry M. (1990). The Politic of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. In *Organization theory: from Chester Barnard to the present and beyond*: 116 - 153.
- Molina-Castillo, Francisco-Jose, Calantone, Roger J. Calantone, Stanko, Michael A. and Munuera-Aleman, Jose-Luis (2013). Product Quality as a Formative Index: Evaluating an Alternative Measurement Approach. *Journal of Product Innovation Management*, 30(2): 380 - 398.

- Molnar, Joseph J, and Rogers, David L. (1976). Organizational Effectiveness: An Empirical Comparison of the Goal and System Resource Approaches. *The Sociological Quarterly*, 17(3): 401-413.
- Moon, M. Jae (2000). Organizational commitment revisited in new public management. *Public Performance and Management Review*, 24(2): 177 - 94.
- Morris, James H and Steers, Richard M. (1980). Structural Influences on Organizational Commitment. *Journal of Vocational Behavior*, 17(1): 50-57
- Moynihan, Donald P., and Pandey, Sanjay K. (2005). Testing how management matters in an era of government by performance management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4) :21 - 39.
- \_\_\_\_\_. (2007). Finding Workable Levers over Work Motivation: comparing Job Satisfaction, Job involvement, and Organizational commitment. *Administration & Society*, 39(7): 803-832.
- Mowday, R. T., Porter, L. W. and Steers., R. M.(1982). *Employee-organization Linkages: The Psychology of Commitment, Absenteeism, and Turnover*. New York: Academic Press.
- Niskanen, W. A. (1971). Bureaucracy and representative government. Chicago: Aldin, Atherton.
- Newstrom, John W. and Davis, Keith.(2002). *Organizational behavior : human behavior at work*. 11<sup>th</sup> ed. Boston, Mass. : McGraw-Hill/Irwin.
- O' Loughlin, Michael G. (1990). What is bureaucracy accountability and

- How can we measure it?. *Administration & Society*, 22(3): 275-302.
- Pandey, Sanjay K., and Kingsley, G. (2000). Examining Red Tape in Public and Private Organizations: Alternative Explanations from a Social Psychological Model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4): 779-800.
- Pandey, Sanjay K. and Rainey, Hal G. (2006). Public Managers' Perceptions of Organizational Goal Ambiguity: Analyzing Alternative Models. *International Public Management Journal*, 9(2): 85-112.
- Pandey, Sanjay K. and Scott, Patrick G. (2002). Red Tape: A Review and Assessment of Concepts and Measures.. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4): 553-580.
- Pandey, Sanjay K. and Wright, Bradley E. (2006). Connecting the Dots in Public Management: Political Environment, Organizational Goal Ambiguity, and the Public Manager's Role Ambiguity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(4): 511 - 532.
- Park, Sung Min and Rainey, Hal G. (2007). Antecedents, Mediators, and Consequences of Affective, Normative, and Continuance Commitment: Empirical Tests of Commitment Effects in Federal Agencies. *Review of Public Personnel Administration*, 27(3): 197-226.
- Perrow, Charles (1967). A Framework for the Comparative Analysis of Organizations. *American Sociological Review*, 32(2): 194-208.
- \_\_\_\_\_. (1961). The Analysis of Goals in Complex Organizations. *American Sociological Review*, 26(6): 854-866.

- Perry, James L. (2000). Bring Society in : Toward a theory of public-service motivation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 471-488.
- Perry, James L. and Porter, Lyman W. (1982). Factors Affecting the Context for Motivation in Public Organizations. *Academy of Management Review*, 7(1): 89-98.
- \_\_\_\_\_. (1996). Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1): 5-22.
- Perry, James L. and Wise, Lols R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public administration review*. 50(3): 367-373
- \_\_\_\_\_. (2010). Revisiting the Motivational Bases of Public Service: Twenty Years of Research and an Agenda for the Future . *Public Administration Review*, 70(5). 681-690.
- Peters, B. Guy (2000). Policy Instruments and Public Management: Bridging the Gaps. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1): 35-47.
- Pfeffer, Jeffrey, and Gerald R. Salancik. 1978, 2003). The external control of organizations: A resource dependence perspective. New York, NY: Harper & Row.
- Pinder, Craig C. (2008). Work Motivation in Organizational Behavior. 2<sup>nd</sup> ed. Psychology Press.
- Porter, Lyman W., Steers, Richard M. and Mowday, Richard T. (1974). Organizational commitment, job satisfaction, and turnover among psychiatric technicians. *Journal of applied psychology*, 59(5): 603-609.
- Podsakoff, P. M., S. B. MacKenzie, J. Y. Lee and N. P. and Podsakoff (2003). Common Method Biases in Behavioral Research: A

- Critical Review of the Literature and Recommended Remedies. *Journal of Applied Psychology*, 88(5): 879–903.
- Rainey, Hal. G. (2009). Understanding and Managing Public Organization. 4th edition. Jossey-Bass.
- \_\_\_\_\_. (1983). Public agencies and private firms: Incentive structures, goals, and individual roles. *Administration and Society* 15(2): 207 - 42.
- \_\_\_\_\_. (1993). Toward a theory of goal ambiguity in public organizations. In *Research in public administration 2* : 121–166.
- Rainey, Hal. G. and Jung, Chan Su..(2014). A Conceptual Framework for Analysis of Goal Ambiguity in Public Organizations . *Journal of Public Administration Research and Theory*. doi: 10.1093/jopart/muu040 First published online: August 18, 2014.
- Rainey, Hal G. and Steinbauer, Paula (1999). Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 9(1) :1–32.
- Rainey, Hal G., Pandey, Sanjay and Bozeman, Barry(1995). Public and Private Managers' Perceptions of Red Tape. *Public Administration Review*, 55(6): 567–574.
- Rourke, Francis E. (1984). Bureaucracy, politics, and public policy, 3rd ed. New York, NY: Boston, Little, Brown.
- Rizzo, John R., House, Robert J. and Lirtzman, Sidney I. (1970). Role Conflict and Ambiguity in Complex Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 15(2): 150–163.
- Scott, P. G. and Pandey, S. K. (2005). Red Tape and Public Service Motivation Findings from a National Survey of Managers



- in State Health and Human Services Agencies. *Review of Public Personnel Administration*, 25(2): 155-180.
- Seidman, William H. (1983). Goal Ambiguity and Organizational Decoupling: The Failure of "Rational Systems" Program Implementation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 5(4): 399-413.
- Solinger, Omar N., van Olffen, Woody and Roe, Robert A. (2008). Beyond the three-component model of organizational commitment. *Journal of Applied Psychology*, 93(1): 70-83.
- Stazyk, Edmund C. and Goerdel, Holly T. (2011). The Benefits of Bureaucracy: Public Managers' Perceptions of Political Support, Goal Ambiguity, and Organizational Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4): 645-672.
- Stazyk, Edmund C., Pandey, Sanjay K., and Bradley E. Wright (2011). Understanding Affective Organizational Commitment: The Importance of Institutional Context. *The American Review of Public Administration*, 41(6): 603 - 624.
- Stazyk, Edmund C., Davis, Randall S. jr. and Liang Jiaqi. (2012) Examining the links between workforce diversity, organizational goal clarity and job satisfaction. APSA 2012 Annual Meeting Paper.
- Steers, Richard M. (1977). Antecedents and Outcomes of Organizational Commitment. *Administrative Science Quarterly*, 22(1):46-56.
- Steinhaus, Carol S. and Perry, James L. Organizational Commitment: Does Sector Matter?. *Public Productivity & Management Review*, 19(3): 278-288.
- Sun, Rusi, Peng, Shuyang and Pandey, Sanjay K. (2014). Testing the

- Effect of Person-Environment Fit on Employee Perceptions of Organizational Goal Ambiguity. *Public Performance & Management Review*, 37(3): 465-495.
- Taylor, Jeannette and Westover, Jonathan H. (2011). Job Satisfaction in The Public Service. *Public Management Review*, 13(5): 731-751.
- Thomson, James. (1967). *Organization in Action*. New York: McGraw-Hill.
- Thomas, Craig W. and Fumia, Danielle (2011). The Effect of Program Size and Goal Ambiguity on Performance: An Analysis of PART Assessments for 165 Environmental Programs. Prepared for delivery at the 11th National Public Management Research Conference, Syracuse University, June 2-4, 2011.
- Vandenabeele, Wouter (2008). Government calling: Public service motivation as an element in selecting government as an employer of choice. *Public Administration*, 86(4): 1089 - 1105.
- Yang, Kaifeng and Pandey, Sanjay K. (2009). How Do Perceived Political Environment and Administrative Reform Affect Employee Commitment? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2): 335-360.
- Walker, Richard M. and Brewer, Gene A. (2009). Can Management Strategy Minimize the Impact of Red Tape on Organizational Performance?. *Administration & Society*, 41(4): 423-448.
- Weingast, Barry R. and Moran., Mark J. (1983). Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission. *Journal of Political Economy*, 91(5): 765-800.

- Weiss, J. A. and Piderit, S. K. (1999). The value of mission statements in public agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(2): 193-224.
- West, William F. (1997). Searching for a Theory of Bureaucratic Structure. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(4): 591-614.
- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy : What Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Books, Inc.
- Wilson, P. A. (1999). A theory of power and politics and their effects on organizational commitment of senior executive service members. *Administration & Society*, 31(1): 120-141.
- Winter, Soren C. (2002). 'Explaining Street-level Bureaucratic Behaviour in Social and Regulatory Policies', paper presented at the XIII Research Conference of the Nordic Political Science Association Aalborg, 15 - 17 August.
- Wright, Bradley E. (2004). The Role of Work Context in Work Motivation: A Public Sector Application of Goal and Social Cognitive Theories. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(1): 59-78.
- \_\_\_\_\_. (2001). Public sector work motivation: A review of the current literature and a revised conceptual model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(4): 559 - 86.
- \_\_\_\_\_. (2007). Public service and motivation: does mission matter?. *Public administration review*, 67(1): 54-64.
- Wright, Bradley E. and Davis, B. S. (2003). Job Satisfaction in the Public Sector the Role of the Work Environment. *The American Review of Public Administration*, 33(1): 70-90.
- Wright, Bradley E. and Kim, Soonhee (2004). Participation's Influence

- on Job Satisfaction :The Importance of Job Characteristics.  
*Review of Public Personnel Administration*, 24(1): 18-40.
- Wright, Bradley E. and Pandey, Sanjay K. (2008). Public Service Motivation and the Assumption of Person-Organization Fit: Testing the Mediating Effect of Value Congruence. *Administration & Society*, 40(5): 502-521.
- \_\_\_\_\_. (2011). Public Organizations and Mission Valence: When Does Mission Matter?. *Administration & Society*, 43(1): 22-44.
- Zahariadis, N. (2007). The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. In *Theories of the policy process 2<sup>nd</sup> ed.*

## <기 타>

국회예산정책처(2010). 2011년도 정부 성과계획서 평가.

법제처 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr>

안전행정부 예규. 제40호(2013. 12. 12) 6급 이하 실무직 공무원 대외직명제 운영 지침.

안전행정부 예규. 제98호(2014. 7. 17.). 공무원 성과평가 등에 관한 지침

예결산정보시스템 <http://nafs.assembly.go.kr>

정부조직관리정보시스템 <http://org.mogaha.go.kr>

<부록 1> 가설 검증 결과의 요약

가 설	결 과
가설 1-1: 사명이해 모호성을 높게 인식할수록 조직몰입은 낮아질 것이다.	지지
가설 1-2: 지시적 모호성을 높게 인식할수록 조직몰입은 낮아질 것이다.	지지
가설 1-3: 평가적 모호성을 높게 인식할수록 조직몰입은 낮아질 것이다.	기각
가설 1-4: 우선순위 모호성을 높게 인식할수록 조직몰입은 낮아질 것이다.	지지
가설 2-1: 사명이해 모호성을 높게 인식할수록 집권화 수준을 높게 인식할 것이다.	지지
가설 2-2: 지시적 모호성을 높게 인식할수록 집권화 수준을 높게 인식할 것이다.	지지
가설 2-3: 평가적 모호성을 높게 인식할수록 집권화 수준을 높게 인식할 것이다.	기각
가설 2-4: 우선순위 모호성을 높게 인식할수록 집권화 수준을 높게 인식할 것이다.	기각
가설 3-1: 사명이해 모호성을 높게 인식할수록 공식화 수준을 높게 인식할 것이다.	부분지지 <sup>51)</sup> (방향반대)
가설 3-2: 지시적 모호성을 높게 인식할수록 공식화 수준을 높게 인식할 것이다.	부분지지 (방향반대)
가설 3-3: 평가적 모호성을 높게 인식할수록 공식화 수준을 높게 인식할 것이다.	기각
가설 3-4: 우선순위 모호성을 높게 인식할수록 공식화 수준을 높게 인식할 것이다.	부분지지 (방향반대)
가설 4-1: 사명이해 모호성을 높게 인식할수록 레드테이프 수준을 높게 인식할 것이다.	지지
가설 4-2: 지시적 모호성을 높게 인식할수록 레드테이프 수준을 높게 인식할 것이다.	기각

가설 4-3: 평가적 모호성을 높게 인식할수록 레드테이프 수준을 높게 인식할 것이다.	기각
가설 4-4: 우선순위 모호성을 높게 인식할수록 레드테이프 수준을 높게 인식할 것이다.	기각
가설 5-1: 집권화 수준을 높게 인식할수록 조직몰입은 낮아질 것이다.	지지
가설 5-2: 집권화 수준을 높게 인식할수록 직무만족은 낮아질 것이다.	지지
가설 6-1: 공식화 수준을 높게 인식할수록 조직몰입은 낮아질 것이다.	부분지지 (방향반대)
가설 6-2: 공식화 수준을 높게 인식할수록 직무만족은 낮아질 것이다.	부분지지 (방향반대)
가설 7-1: 레드테이프의 인식이 높을수록 조직몰입은 낮아질 것이다.	지지
가설 7-2: 레드테이프의 인식이 높을수록 직무만족은 낮아질 것이다.	지지
가설 8: 관리적 직위에 따라 목표모호성의 하위차원이 조직행태에 미치는 영향은 다르게 나타날 것이다.	지지
가설 9-1: 집행관료에 비해 중간관리자에게서 우선순위 모호성이 조직몰입에 미치는 영향이 크게 나타날 것이다.	지지
가설 9-2: 집행관료에 비해 중간관리자에게서 우선순위 모호성이 직무만족에 미치는 영향이 크게 나타날 것이다.	지지
가설 9-3: 집행관료에 비해 중간관리자에게서 우선순위 모호성이 공직봉사동기에 미치는 영향이 크게 나타날 것이다.	기각
가설 10-1: 중간관리자에 비해 집행관료에게서 평가적 모호성이 조직몰입에 미치는 영향이 크게 나타날 것이다.	지지
가설 10-2: 중간관리자에 비해 집행관료에게서 평가적 모호성이 직무만족에 미치는 영향이 크게 나타날 것이다.	지지
가설 10-3: 중간관리자에 비해 집행관료에게서 평가적 모호성이 공직봉사동기에 미치는 영향이 크게 나타날 것이다.	기각

가설 11-1: 사명이해 모호성을 높게 인식할수록 직무만족은 낮아질 것이다.	부분지지 (간접효과)
가설 11-2: 지시적 모호성을 높게 인식할수록 직무만족은 낮아질 것이다.	지지
가설 11-3: 평가적 모호성을 높게 인식할수록 직무만족은 낮아질 것이다.	지지
가설 11-4: 우선순위 모호성을 높게 인식할수록 직무만족은 낮아질 것이다.	지지
가설 12-1: 사명이해 모호성을 높게 인식할수록 공직봉사동기는 낮아질 것이다.	부분지지 (간접효과)
가설 12-2: 지시적 모호성을 높게 인식할수록 공직봉사동기는 낮아질 것이다.	지지
가설 12-3: 평가적 모호성을 높게 인식할수록 공직봉사동기는 낮아질 것이다.	지지
가설 12-4: 우선순위 모호성을 높게 인식할수록 공직봉사동기는 낮아질 것이다.	지지
가설 13-1: 집권화 수준을 높게 인식할수록 공직봉사동기는 낮아질 것이다.	기각
가설 13-2: 공식화 수준을 높게 인식할수록 공직봉사동기는 낮아질 것이다.	부분지지 (방향반대)
가설 13-3: 레드테이프의 인식이 높을수록 공직봉사동기는 낮아질 것이다.	기각

51) 부분지지(방향반대)는 통계적으로 유의미한 결과가 나타났지만 방향이 가설의 예측과 다른 것을 말한다. 부분지지(간접효과)는 직접효과는 나타나지 않았지만 관료제 조직구조의 매개변수를 통한 유의미한 간접효과가 있음을 의미한다.

## Abstract

### Goal Ambiguity and Organizational Behavior

- The Effects on Organizational Commitment, Job Satisfaction, and Public Service Motivation -

Sunghwa Song

Department of Public Administration

The Graduate School

Seoul National University

One of the established propositions regarding public organizations is the notion that goals of public organizations are more ambiguous than those of private organizations. Many scholars and experts asserted that goal ambiguity has important relations to other characteristic of public organizations. They have claimed that goal ambiguity has negative effects on performance and organizational behavior.

A key challenge faced by the manager of a public organization is human resources management(HRM). In *The Big Questions of Public Management*, Behn(1995) stated that the key dilemma of public administration is motivating members to work enthusiastically to achieve the organization's overall goals, which are set in an institutional environment different from the environment in which the goals of private organizations are set in. This is because there are



limitations in explaining the behaviors of public organization members through motivation theory (i.e., an economic perspective), an approach that is primarily applied to private organizations.

As such, discussions on goal ambiguity and organizational behavior in public organizations have long been the subject of theoretical and practical management of public organizations. However, few studies have directly analyzed the relationship between the two. Some scholars have recently attempted to conduct an empirical analysis on the relationship between goal ambiguity and organizational behavior in public organizations, but have failed to provide consistent evidence; thus, it remains a “black box” in public management.

To provide empirical evidence for the theoretical arguments concerning goal ambiguity, this study conducted an empirical analysis on the relationship between goal ambiguity and organizational behavior such as organizational commitment, job satisfaction, and public service motivation. Using a structural equation model(SEM), the research analyzed survey data gathered from 1,307 public officials working in 40 central government agencies in Korea. In particular, this study attempted to answer the following questions. Do the four dimensions of goal ambiguity, mission comprehension ambiguity, directive ambiguity, evaluative ambiguity, priority ambiguity, developed by Chun and Rainey(2005a) have different effects on organizational behavior? Does bureaucratic structure, which is a tool to alleviate goal ambiguity, mediate the relationship between goal ambiguity and organizational behavior? Do the effects of each dimension of goal ambiguity on organizational behavior vary according to the managerial levels in the hierarchy?.

The study found that employee perception of ambiguity had negative

effects on organizational commitment, job satisfaction, and public service motivation. However, this result varied depending on the dimensions of goal ambiguity. First, directive ambiguity, which represents the guidance of daily actions, consistently had significant negative effects on organizational behavior. This may be due to the bureaucratic and strong formalism of the administrative culture in Korea. The governmental structure of Korea has been described as a “cycle of rigidity,” and compliance to rules or procedural regulations is a significant part of day-to-day lives of government employees. Therefore, without clear guidelines on the job that one performs, the individual faces role ambiguity as he or she does not know what behaviors or actions are expected from the organization, which can lead to negative effects on the individual’s emotional state.

Mission comprehension ambiguity did not have direct effects on job satisfaction and PSM, only organizational commitment. Specifically, mission comprehension ambiguity had indirect negative effects on organizational behavior through the mediating effects of the bureaucratic structure. From the perspective of an organization’s manager, there is a need to avoid mission comprehension ambiguity that can lead to unintended organizational activities. Given this aversion to uncertainty, a manager centralizes decision-making rights and control members’ behaviors by enforcing regulations and procedural constraints; this managerial tendency explains mission comprehension ambiguity’s negative effects on organizational behavior.

Overall, the findings of this study refuted the common misperception that goal ambiguity will increase bureaucratic structure; it actually showed a negative relationship with formalization. This may be due to the fact that government officials perceive the rules and procedures for

their daily duties as being in line with, or serving directly as, organizational goals. On the other hand, as predicted, goal ambiguity generally increased the level of centralization and red tape.

Moreover, the effects of each dimension of goal ambiguity on organizational behavior, varied depending on the managerial level within the hierarchy, thus supporting similar claim by Wilson(1989) that officials within a governmental hierarchy show different behavioral decision and adherence to organizational goals depending on their level. The fact that the effects of goal ambiguity on organizational behavior vary according to one's level in the hierarchy indicates that government officials' goals vary as well. This shows that the hierarchy of bureaucracy is correlated with the hierarchy of goals. This shows that the hierarchy of a bureaucratic organization is correlated with the hierarchy of goals.

Unlike the prediction that procedural rules and regulations will have negative impact on organizational behavior, this study found that formalization actually has positive effects on organizational behavior. Recent government reform in Korea delegated authority and participatory management to improve performance. However, public officials with administrative accountability showed positive attitude on formalization, likely because of the stability and predictability of their jobs obtained through formalized regulations and procedures, which act as a safety net for their behaviors. This result confirmed that Max Weber's bureaucracy is still a useful means of organizational management, as it can increase the stability, sustainability, and predictability of jobs.

Finally, as suggested by Perry and Wise (1990), PSM is formed before taking up a public office; however, it can be reinforced or

weakened by organizational socialization (e.g., goals and structures) even after taking office. In particular, the fact that organizational goals are related to the motivation of members in public organizations, where it is difficult to link performance with reward, provides useful data on setting the direction for HRM.

The following implications can be drawn based on the results of this analysis. First, because goal ambiguity had negative effects on the organizational behavior of members and is related to bureaucratic structure, the study provides empirical evidence for the theoretical arguments of goal ambiguity. Moreover, the study shows the applicability of the theory in Korean administrative culture, which had mainly been based on U.S. data. This is quite significant difference that Korea's administrative culture aims for Confucian values and community, while the U.S. emphasizes rationality and individuality, connecting goals with performance and reward. Second, while the effects of organizational behavior vary for each dimension of goal ambiguity, the study found that directive ambiguity generally had significant effects on organizational behavior. This result can guide the managerial strategies of organizations in the future because it indicates that, in determining organizational behavior, microscopic organizational goals that are directly related to daily tasks are more important than macroscopic goals such as organizational missions. Third, the effects of goal ambiguity vary depending on the managerial level within the organization, implying that it is necessary to establish different HRM strategies according to one's level within the hierarchy.

The primary limitation of this study is that it failed to take into account human relations that may affect organizational behavior. The human relations approach, emphasizing the importance of humanistic

values(e.g., Hawthorne study), has significance in management of public organizations as well; and despite the fact that the characteristics of such human relations also affect organizational behavior, this analysis failed to include these factors. Therefore, if the effects of goal ambiguity on human relations and culture within a public organization are to be analyzed in a future study, such research could deepen our understanding of the goal ambiguity theory and public management.

**Keywords : Goal Ambiguity, Organizational Commitment,  
Job Satisfaction, Public Service Motivation,  
Bureaucratic Structure, Managerial Level.**

*Student Number : 2008-30657*